

**Vorschläge zur Neuordnung
des Baubodenmarktes und ihre Vereinbarkeit
mit dem Grundgesetz**

Otmar Bernhard

1976

VORSCHLÄGE ZUR NEUORDNUNG DES BAUBODENMARKTES
UND IHRE VEREINBARKEIT MIT DEM
GRUNDGESETZ

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität
in München



vorgelegt von

OTMAR BERNHARD



Referent:

Prof. Dr. Peter Badura

Korreferent:

Prof. Dr. Peter Lerche

Tag der mündlichen Prüfung:

14.7.1976

INHALTSVERZEICHNIS

<u>Erster Teil</u>	Seite
Entwicklung und Behandlung des Baubodenwertes im Rückblick; Bodenpreisbildung; Situation auf dem Bodenmarkt; Änderung der Eigentumsverfassung als Alternative?	1
<u>1. Kapitel:</u>	
Der Baubodenwert in Deutschland nach dem 1. Weltkrieg - Ein Überblick -	1
I. Abschnitt: Die Weimarer Verfassung und der Bodenwert	1
II. Abschnitt: Der Baubodenwert und seine steuer- und entschädigungsrechtliche Behandlung zwischen 1918 und 1945	5
III. Abschnitt: Die Entwicklung nach dem 2. Weltkrieg	11
<u>2. Kapitel:</u>	
Die gegenwärtige Situation auf dem Baubodenmarkt in der Bundesrepublik Deutschland	15
I. Abschnitt: Die Preisbildung für Bauboden in der Marktwirtschaft	15
II. Abschnitt: Die Ursachen der Preisentwicklung auf dem Baubodenmarkt	22
III. Abschnitt: Die wesentlichen bodenpreisbedingten Fehlentwicklungen	27
<u>3. Kapitel:</u>	
Änderung der Eigentumsverfassung als Alternative?	29
I. Abschnitt: Die Überführung von Bauboden auf die öffentliche Hand	29
II. Abschnitt: Erfordert die Bodenmarktreform eine Änderung des Eigentumsbegriffes?	34
III. Abschnitt: Die wichtigsten Ziele der Reform	37

<u>Zweiter Teil</u>	Seite
Vorschläge zur Neuordnung des Bodenmarktes	39
<u>1. Kapitel:</u>	
Bodenrechtliche Maßnahmen	39
I. Abschnitt: Vorkaufsrecht und Bodenmarkt	39
II. Abschnitt: Das Enteignungsrecht unter bodenpreis- und bodenwertpolitischen Gesichtspunkten	44
III. Abschnitt: Das Baugebot als Instrument der Bodenmarktpolitik	47
<u>2. Kapitel:</u>	
Abgabenrechtliche Vorschläge	52
I. Abschnitt: Die Abschöpfung maßnahmebedingter Wertsteigerungen	52
II. Abschnitt: Bodenwertzuwachssteuer für unbebaute, baureife Grundstücke	72
III. Abschnitt: Einkommensteuer und Bodenmarktreform	84
IV. Abschnitt: Neuabgrenzung zwischen unbebauten Grundstücken und land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken (Änderung von § 69 BewG)	88
V. Abschnitt: Grundzüge einer Neuordnung des Bewertungsverfahrens für das Grundvermögen	91

Dritter Teil

Die Neuordnung des Bodenmarktes aus verfassungsrechtlicher Sicht

III

	Seite
<u>1. Kapitel:</u>	
Verfassungsrechtliche Probleme im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Behandlung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen	95
I. Abschnitt: Die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers für den Planungswertausgleich	95
II. Abschnitt: Die Ertragshoheit	99
III. Abschnitt: Planungsmehrwert und Eigentumsgarantie	101
<u>2. Kapitel:</u>	
Die bodenmarktorientierte Umgestaltung des Vorkaufsrechtes aus verfassungsrechtlicher Sicht	112
<u>3. Kapitel:</u>	
Das neugestaltete Enteignungsverfahren aus verfassungsrechtlicher Sicht	115
<u>4. Kapitel:</u>	
Baugebot und Verfassungsrecht	121
<u>5. Kapitel:</u>	
Verfassungsrechtliche Beurteilung der vorgeschlagenen Bodenwertzuwachssteuer	124
I. Abschnitt: Das Rechtsstaatsprinzip	124
II. Abschnitt: Die Eigentumsgarantie	126
III. Abschnitt: Der Gleichheitssatz	131
<u>6. Kapitel:</u>	
Zusammenfassung	138
Literaturverzeichnis	
Materialien	
Abkürzungsverzeichnis	



Digitized by the Internet Archive
in 2026

ERSTER TEIL

=====

ENTWICKLUNG UND BEHANDLUNG DES BAUBODENWERTES IM RÜCKBLICK; BODENPREISBILDUNG; SITUATION AUF DEM BODENMARKT; ÄNDERUNG DER EIGENTUMSVERFASSUNG ALS ALTERNATIVE?

1. Kapitel

Der Baubodenwert in Deutschland nach dem 1. Weltkrieg

- Ein Überblick -

I. Abschnitt

Die Weimarer Verfassung und der Bodenwert

1. Die Situation zu Beginn des Jahrhunderts

Die Höhe der Bodenpreise um die Jahrhundertwende ist in hohem Maße gekennzeichnet von der um 1800 einsetzenden Liberalisierung der Bodenordnung. Das an Individualismus, Rationalismus und Idealismus orientierte allgemeine Freiheitsideal des aufkommenden Liberalismus verlangte auch eine weitgehende Freistellung des Grundeigentums von den überkommenen Resten einer mittelalterlichen, feudalen Bodenordnung ¹⁾. Die liberalistische Wirtschaftstheorie, die allein den Marktwert und die Verkehrsfähigkeit des Bodens betonte ²⁾, machte das Grundeigentum zur frei veräußerlichen Ware im Sinne römischrechtlicher Vorstellungen ³⁾. Das Ergebnis war ein Bau- und Bodenrecht, das über keinerlei wirksames Instrumentarium verfügte, um den Bodenmarkt zu beeinflussen ⁴⁾. Soziale Zielsetzungen in der Boden- und Wohnungspolitik konnten allein mit privatrechtlichen Mitteln verfolgt werden ⁵⁾, die aber für eine umfassende Bodenpolitik nicht geeignet waren.

-
- 1) W. Ernst, Zur Geschichte des städt. Bau- und Bodenrechts, BBauBl. 1953, S. 206, 209; J.W. Hedemann, Die Fortschritte des Zivilrechts im XIX. Jahrhundert, S. 11
 - 2) E. Schmidt-Assmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 261
 - 3) J. W. Hedemann, Die Fortschritte des Zivilrechts im XIX. Jahrhundert, S. 27
 - 4) W. Ernst, Zur Geschichte des städt. Bau- und Bodenrechts, BBauBl. 1953, S. 206, 209
 - 5) E. Schmidt - Assmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 37

Die fortschreitende Industrialisierung und die damit einhergehende Konzentration der stark wachsenden Bevölkerung in städtischen Ballungsräumen rief bald die Bodenspekulation auf den Plan und führte zu allgemein und rasch steigenden Bodenpreisen und einer katastrophalen Wohnungsnot in den überdies schlecht gebauten und hygienisch völlig unzulänglichen Industrievierteln. ¹⁾

Erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts finden preispolitische Gesichtspunkte Eingang in die Besteuerung des Bodens. ²⁾

Von der Möglichkeit des § 27 Abs. 2 des preußischen Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893 ³⁾, der bereits eine Art Baulandsteuer vorsah, machten jedoch nur wenige Städte Gebrauch, die zudem die Steuer nach kurzer Zeit wieder aufgaben. ⁴⁾

Eine Reihe von Gemeinden erließen, angeregt durch die als vorbildlich empfundene Landordnung von Kiautschou, Ordnungen zur Erhebung von Zuwachssteuern, um die Veräußerungsgewinne steuerlich zu erfassen. ⁵⁾

Das im Jahre 1911 geschaffene Reichszuwachssteuergesetz ⁶⁾ faßte dieses gemeindliche Recht zusammen und wollte das Reich an dem finanziellen Ergebnis dieser Steuern beteiligen. Aber auch diese Reichszuwachsteuer konnte in Folge ihrer Ausgestaltung die Bodenpreise nicht stabilisieren. ⁷⁾ Die Grundstückspreise waren daher um die Jahrhundertwende zum größten Teil höher als selbst noch 1962. ⁸⁾

-
- 1) K. v. Mangoldt, Die städt. Bodenfrage, S. 362; W. Ernst, Zur Geschichte des städt. Bau- und Bodenrechts, BBauBl. 1953, S. 206, 209; W. Müller, Die Ordnung des Baubodenmarktes, S. 21
 - 2) E. Arndt, Wohnungsbau und städt. Bodenreform, S. 59
 - 3) G. S. S. 152
 - 4) Lindemann, Wertzuwachssteuer, S. 473, f.
 - 5) K. H. Peters, Die Bodenreform, S. 84
 - 6) Reichs-Zuwachssteuergesetz vom 14.2.1911, RGBl. 1911, S. 33
 - 7) U. Hamann, Bodenwert und Stadtplanung, S. 55; G. Goldstein, Der Bodenwertausgleich im Baurecht, S. 40
 - 8) Erdmann-Grünau, Hundert Jahre städt. Grundstückspreise 1870 - 1970, S. 193, 200

2. Die für die Behandlung des Baubodenwertes bedeutsamen Bestimmungen der Reichsverfassung von 1919

Unter diesen Umständen war es eine wichtige Aufgabe des Verfassungsgebers, die Bodenordnung auf eine neue Grundlage zu stellen.

Gleichwohl hatte Hugo Preuß auf Wunsch der Regierung im ersten Verfassungsentwurf vom 20. Jan. 1919 ¹⁾ in § 28 nur gewisse siedlungspolitische Gesichtspunkte zusammengefaßt und dies zudem unter dem Aspekt des ländlichen Siedlungswesens, also unter Außerachtlassung der eigentlich akuten städtischen Bodenfrage. ²⁾

Als dieser § 28 in den Beratungen des Staatsrates vom 24.-26. Jan. 1919 ersatzlos gestrichen wurde, gelang es dem von Adolf Damaschke geleiteten Bund Deutscher Bodenreformer in der bodenpolitischen Diskussion eine Wende herbeizuführen. ³⁾

In einer Eingabe ⁴⁾ an den Reichspräsidenten und die Nationalversammlung vom 27. Feb. 1919 forderte der Bund die verfassungsrechtliche Verankerung von Grundsätzen über die Heimstättenbildung und die Vergesellschaftung der Grundrente, so daß die Bodenfrage allgemein Gegenstand der Beratungen wurde. ⁵⁾ Der mit starkem ethischen Engagement vorgebrachte Antrag ⁶⁾ wurde bald Verhandlungsgrundlage im Verfassungsausschuß und schließlich nahezu unverändert als Art. 155 der Reichsverfassung von allen Parteien befürwortet. ⁷⁾

Mit dem für die Bekämpfung der Bodenspekulation besonders bedeutsamen Art. 155 Abs. III S. 2 sollte einmal der Bezug leistungslosen Grundrenteneinkommens unmöglich gemacht werden ⁸⁾, zum anderen aber auch die in Art. 153 Abs. III WRV festgelegte Sozialverpflichtung des Eigentums im Hinblick auf das Grundeigentum näher konkretisiert werden ⁹⁾, denn die

1) Wiedergegeben bei Triepel, Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht, S. 10 ff.

2) H. Erman, Die Bodenreform in der Reichsverfassung, S. 6

3) H. Erman, ebenda, S. 7

4) Text bei K. H. Peters, Die Bodenreform, S. 51

5) E. Schmidt-Assmann, Grundfragen d. Städtebaurechts, S. 46

6) G. Olearius, K. v. Dietze, Bodenreform, S. 191

7) H. Erman, Die Bodenreform in der Reichsverfassung, S. 9; M. Liertz, A. Damaschke und die Deutsche Bodenreform, S. 8

8) H. Erman, die Bodenreform in der Reichsverfassung, S. 33

9) G. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Art. 155, Anm. 1

bodenreformerischen Ziele konnten nur erreicht werden, wenn das Grundeigentum in seine Schranken gewiesen wurde.

Zur Durchsetzung der siedlungspolitischen Ziele des in Art. 155 Abs. 1 WRV angelegten bodenreformerischen Programms, insbesondere zur Befriedigung der Wohnungsbedürfnisse, sollte die Enteignung dienen ¹⁾, so daß naturgemäß deren rechtliche Ausgestaltung, insbesondere der Entschädigung, von großer Bedeutung war.

Wohl ²⁾ in Erkenntnis dieser Aufgabenstellung hat der Weimarer Verfassungsgeber in Art. 153 Abs. 2, S. 2 WRV das bis dahin geltende Prinzip der vollen Entschädigung durch den normativ wertenden Entschädigungsmaßstab der "angemessenen Entschädigung" ersetzt und zudem bei ausdrücklicher reichsgesetzlicher Regelung eine entschädigungslose Enteignung zugelassen. ³⁾

Durch die Formel der "angemessenen Entschädigung" wurde die Möglichkeit eröffnet, im Rahmen einer Entschädigungsbemessung Art. 155 Abs. 3 S. 2 WRV zur Ausfüllung des Begriffs der Angemessenheit heranzuziehen ⁴⁾ und so spekulative und leistungslose ⁵⁾ Wertzuwächse aus der Entschädigungssumme auszuklammern. Die Verkehrswertentschädigung wurde dadurch zwar

1) Vgl. Art. 155 Abs. 2 WRV

2) Die genauen Motive des Verfassungsgebers lassen sich nicht mehr feststellen. In der Nationalversammlung wurde die Entschädigungsfrage nur zweimal diskutiert (2. Lesg. am 21.7.1919, Verh. Verf. NV Bd. 328, S. 1756 bzw. 1757)

3) Der Weimarer Reichsgesetzgeber hat allerdings für die formelle Enteignung in keinem einzigen Fall von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, so daß sie keine praktische Bedeutung erlangte; J. Schulthes, Die Höhe der Enteignungsentschädigung, S. 21; anders für enteignende Eingriffe z.B. in der 2. NotVO zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 5. Juni 1931 (RGBl. I, S. 279) 6. Teil Kap. III, § 2

4) M. Wolff, Reichsverfassung und Eigentum, S. 1, 18; G. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Art. 155 Anm. 1

5) Die WRV stellt in Art. 155 Abs. 2 S. 2 im Gegensatz zum GG ausdrücklich auf die Leistungslosigkeit des Wertzuwachses ab

nicht aufgegeben, aber doch entscheidend modifiziert. ¹⁾

Zusammenfassend kann man sagen, daß der Verfassungsgeber der WRV programmatisch angemessen auf die vorgefundenen Mißstände im Bereich der Bodenordnung reagiert hat, wenngleich Gewicht und Rechtscharakter des Art. 155 WRV im Verhältnis zu Art. 155 Abs. 3 und der Möglichkeit der Sozialisierung in Art. 156 WRV im unklaren blieben, was bald zu Interpretationsschwierigkeiten führte, ²⁾ die wiederum Ausdruck dafür waren, daß die Neubestimmung des Eigentumsinhaltes nicht allein durch die Verfassung erfolgen konnte. Der Reichsgesetzgeber war aufgerufen, den deutlich zum Ausdruck kommenden Willen der Verfassung mit Hilfe einfachen Gesetzesrechtes durchzusetzen.

II. Abschnitt

Der Baubodenwert und seine steuer- und entschädigungsrechtliche Behandlung zwischen 1918 und 1945

1. Die Entwicklung bis 1933

a) Das Entschädigungsrecht

Die Wohn- und Siedlungsgesetzgebung der Nachkriegszeit übernahm ausnahmslos den neuen Entschädigungsbegriff ³⁾, was nahezu die einzige Auswirkung des in der Verfassung vorgezeichneten Reformprogramms blieb ⁴⁾. Der Gesetzgeber hielt am Verkehrswert als Entschädigungsgrundlage fest und schloß lediglich Preissteigerungen in Folge der "außerordentlichen Verhältnisse" der Kriegs- und Nachkriegszeit aus. ⁵⁾

1) J. Schulthes, Die Höhe der Enteignungsentschädigung, S. 30

2) Insbesondere um die Frage, ob Teile des Art. 155 unmittelbar geltendes Recht seien (so H. Erman, Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, S. 283, 291) oder nur Gestaltungsauftrag für die Legislative (so G. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Art. 155, Anm. 1, RGZ 116, S. 268, 274).

3) § 15 Abs. 1 des RSiedlG. v. 11.8.1919 (RGBl. III, S. 1429); § 3 der VO zur Behebung der dringendsten Wohnungsnot vom 15.1.1919 (RGBl. I, S. 69); §§ 1 u. 5 der Kleingarten- und Kleinpachtland-Ordnung v. 31.7.1919 (RGBl. I, S. 1371); § 28 Abs. 1 des RheimstG. v. 10.5.1920 (RGBl. I, S. 962)

4) K. Rudolph, Die Bindungen des Eigentums, S. 11

5) Vg. § 15 Abs. 1 RSiedlG.; § 3 d. VO zur Behebung der dringendsten Wohnungsnot sowie § 28 RheimstG

Dadurch sollten vor allem Wertsteigerungen erfaßt werden, die durch die Nachfrage nach Anlageobjekten für Kriegsgewinne sowie durch Wohnungs- und Siedlungsmaßnahmen der Nachkriegszeit bedingt waren ¹⁾. Planungsbedingte Wertsteigerungen wurden weiterhin mit entschädigt. Andere in die Diskussion eingeführte Bemessungsgrundlagen wie etwa den Steuerwert ²⁾, den Siedlungsverwertungswert ³⁾ oder den Ertragswert ⁴⁾ lehnte der Gesetzgeber ab.

Daß auch der in verschiedenen Gesetzen ⁵⁾ enthaltene neue Entschädigungsbegriff keine Wirkung entfaltete, hatte wirtschaftliche, aber auch juristische Gründe.

Die Interpretation des Art. 153 Abs. 2 S 2 WRV ging zunächst dahin, daß es dem Landesgesetzgeber vorbehalten sei, nähere Kriterien für die Angemessenheit der Entschädigung zu normieren ⁶⁾, ohne daß die Problematik der Abwägungsmöglichkeit, nämlich der Einführung materieller Kriterien für die Entschädigungsbemessung, näher erörtert wurde ⁷⁾.

War damit die Möglichkeit für den Landesgesetzgeber offengehalten, bestimmte Wertsteigerungen des Grund und Bodens aus der Entschädigungssumme auszuklammern, so leitete die Entscheidung des Reichtsgerichtes vom 8. Dez. 1925 ⁸⁾ die endgültige Rückkehr zum Prinzip der vollen Verkehrswertentschädigung ein. Das Gericht erklärte ⁹⁾ zwar nur, daß der

1) J. Schulthes, Die Höhe der Enteignungsentschädigung, S. 29

2) So z.B. die Überlegung, den Eigentümer auf den selbstgeschätzten Wert zum Wehrbeitrag 1914 zu beschränken (Bericht des 14. Ausschusses der verfassungsgebenden Preußischen Landesversammlung zum Preuß. Ausff. zum RSiedlG. v. 10.12.1912 (Anm. Nr. 1439, Sp 10)

3) Dies sollte der rechtlich unbestimmte Betrag sein, bei dessen Erstattung das Siedlungsunternehmen gerade noch rentabel wirtschaften kann (Bericht des 14. Ausschusses des verfassungsgebenden Preuß. Landesvers., ebenda)

4) Eine Ausnahme machte § 3 Abs. 1 des Reichssiedlungsgesetzes für die Enteignung von Moor- oder Ödlandflächen

5) Vgl. S. 5, Fußn. 3

6) G. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Art. 153 Anm. 5

7) J. Schulthes, Die Höhe d. Enteignungsentschädigung, S. 34, mit zahlreichen Nachweisen

8) RGZ 112, 189 ff.

9) RGZ ebenda, S. 192

Begriff der "angemessenen Entschädigung" bei Fehlen näherer gesetzlicher Vorschriften auch „reichsrechtlich nach dem Preußischen Enteignungsgesetz“¹⁾ auszulegen sei und daß daher die volle Entschädigung jedenfalls eine angemessene Entschädigung im Sinne von Art. 153 Abs. 2 S.2 sei.²⁾ In der Literatur wurde dies jedoch dahingehend verstanden, daß das Reichsgericht die angemessene Entschädigung mit der vollständigen Entschädigung gleichgesetzt habe.³⁾ Damit war die Chance vertan, die Entschädigungsformel im Rahmen der Bodenwertfrage nutzbar zu machen, jedoch war die Rechtsprechung andererseits überfordert, ohne gesetzliche Leitlinien den Begriff der Angemessenheit zu konkretisieren. Die durch Art. 153 Abs. 2 S. 2 ermöglichte Interessenabwägung gewann lediglich für die sonstigen Vermögensschäden Bedeutung, nicht aber für die Ermittlung des Wertes des Enteignungsgegenstandes als solchem.⁴⁾

Verschiedene Bemühungen⁵⁾, durch ausdrücklichen, gesetzlichen Ausschluß bestimmter Wertsteigerungen, durch Anknüpfung an den steuerlichen Einheitswert, bzw. durch privatrechtliche Gestaltungsmittel wie das Erbbaurecht oder das Wiederkaufsrecht das Bodenwertproblem anzupacken, kamen infolge hinhaltenden Widerstandes der Betroffenen⁶⁾ sowie der politischen Entwicklung gegen Ende der Weimarer Republik nicht mehr zum Abschluß.

Diese Entwicklung des Entschädigungsrechtes wird verständlich vor dem wirtschaftlichen Hintergrund, vor dem sie stattfand.

Die nach dem 1. Weltkrieg erwartete Reagrarisierung Deutschlands blieb aus, so daß die Enteignung und damit das Entschädigungsproblem von daher keine besondere Bedeutung erlangte⁷⁾. Der bestimmende wirtschaftliche Grund für das Zurücktreten der Entschädigungsfrage war aber die Infla-

1) Preußisches Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum vom 11.5.1874, GS S. 221 ff.; wiedergegeben bei Quecke-Bussmann, Reichsenteignungsrecht, S. 42. In §§ 1 u. 8 dieses Gesetzes war das Prinzip der vollständigen Entschädigung niedergelegt

2) RGZ 112, 192

3) Quecke-Bussmann, Reichsenteignungsrecht, S. 194 ff.

4) J. Schulthes, Die Höhe der Enteignungsentschädigung, S. 35

5) Vgl. dazu H. Erman, die Bodenreform in der Reichsverfassung, S. 26 ff.

K.H. Peters, Die Bodenreform S. 56

6) K.H. Peters, ebenda, S. 66

7) E. Schmidt-Assmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 47

tion. Im Rahmen der rapiden Geldentwertung traten vorhandene Bodenwertsteigerungen in den Hintergrund. Es galt, die Entschädigungssumme dem ständig steigenden inflationären Preisniveau anzupassen.

Hinzu kam, daß die Grundstückspreise zwar an der inflationären Entwicklung teilnahmen, daß aber das Bodenwertniveau als solches, obwohl es schwankte und somit relative Preiserhöhungen vorhanden waren, insgesamt hinter dem von 1914 zurückblieb ¹⁾. Dies war unter anderem auch durch zahlreiche Gesetze und Verordnungen zur Mietpreisbindung bedingt, durch die die Bodenrendite und damit auch die kapitalisierte Grundrente, nämlich der Grundstückspreis, gesenkt wurden ²⁾.

b) Die Vergesellschaftung der Grundrente

Schon durch das Gesetz über Änderungen im Finanzwesen vom 3. Juli 1913 ³⁾ wurde die Erhebung des 50%igen Reichsanteils an der Reichszuwachssteuer ⁴⁾ eingestellt. Das Gesetz über Änderungen im Finanzwesen vom 8. April 1922 ⁵⁾ brachte zwar neben der Reichsvermögenssteuer als Ablösung der 1913 geschaffenen Besitzsteuer auch eine Vermögenszuwachssteuer, mit der der Vermögenszuwachs allgemein besteuert werden sollte; diese Steuer blieb jedoch Programm, da sie infolge der fortschreitenden Inflation nicht mehr durchgeführt werden konnte, wie überhaupt die Besteuerung des Bodenwertzuwachses infolge des Kaufkraftschwundes, aber auch infolge des rückläufigen Bodenpreisniveaus nahezu völlig in den Hintergrund trat ⁶⁾.

Dies, verbunden mit Praktikabilitätserwägungen war auch der Grund dafür, warum schließlich von der in § 36 des Finanzausgleichsgesetzes vom 23. Juni 1923 enthaltenen Möglichkeit, anstelle der Wertzuwachssteuer einen 2%igen Zuschlag zur Reichsgrunderwerbsteuer zu erheben, mehr und mehr Gebrauch gemacht wurde und zwar auch, nachdem eine Reihe von Ländern ab

-
- 1) Kleinholz H., Städtischer Grundstücksmarkt, S. 776;
Erdmann-Grübner, 100 Jahre städt. Grundstückspreise 1870 - 1970, S. 204 ff.,
A. Pausch, Zur Geschichte der Besteuerung d. Bodenwertzuwachses, StuW 1973,
S. 306, 308
- 2) Vgl. zum Ganzen E. Arndt, Wohnungsbau u. städt. Bodenreform, S. 69 ff.
- 3) RGBl. S. 521
- 4) Reichs-Zuwachssteuergesetz v. 14. 2. 1911, RGBl. S. 33
- 5) RGBl. S. 335
- 6) A. Pausch, Z. Geschichte der Besteuerung d. Bodenwertzuwachses, StuW. 1973,
S. 306, 308

1924 durch Bodenwertzuwachssteuer-Gesetze in diesem Bereich neues Recht geschaffen hatten ¹⁾.

Eine durchgreifende, reichseinheitliche Verwirklichung des Verfassungsauftrages des Art. 155 Abs. 3 S. 2 WRV wurde daher weder im Bereich des Enteignungs- und Entschädigungsrechtes, noch mit Hilfe steuerrechtlicher Mittel erreicht. Das Bodenwertproblem blieb in der Weimarer Republik im Grunde ungelöst ²⁾.

2. Der Baubodenwert im Dritten Reich

Ebenso wie in der Weimarer Republik geschah auch während des Nationalsozialismus nichts Entscheidendes zur steuerlichen Erfassung der Grundrente ³⁾. Zwar trat 1934 das neue Reichsbewertungsgesetz ⁴⁾ in Kraft, auf Grund dessen die Reichsfinanzverwaltung 1935 die vierte Hauptfeststellung der Einheitswerte durchführte, jedoch hatte dies keine entscheidende Bedeutung mehr, da mit der bereits ein Jahr später erlassenen Preisstoppverordnung ⁵⁾ zur direkten Preispolitik auf dem Bodenmarkt übergegangen und Preiserhöhungen generell untersagt wurden.

1) A. Pausch, Zur Geschichte der Besteuerung des Bodenwertzuwachses, StuW. 1973, S. 306, 308

2) E. Schmidt-Assmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 47

3) Zu erwähnen sind nur die Grundsätze über den Finanz- u. Lastenausgleich zwischen Ländern und Gemeinden vom 10.12.1937, RGBl.I., S. 1362, nach denen die Wertzuwachssteuer den Stadt- und Landkreisen zustand und die Steuervereinfachungsverordnung vom 14.9.1944 RGBl.I., S. 202, nach dessen § 15 anstelle der Wertzuwachssteuer generell ein 2%iger Zuschlag zur Grunderwerbsteuer trat

4) Reichsbewertungsgesetz vom 16.10.1934, RGBl.I., S. 1035

5) Verordnung über das Verbot von Preiserhöhungen vom 26.11.1936, RGBl.I., S. 955; Gleichzeitig wurden auch durch die Erste Ausführungsverordnung zur Verordnung über das Verbot von Preiserhöhungen Mieterhöhungen auch im Bereich der Mietverträge ausgeschlossen, die bisher nicht dem Reichsmietengesetz in der Fassung v. 20.4.1936, RGBl.I., S.378, unterlagen

Die Erhöhung der Bodenwerte konnte aber dadurch nicht verhindert werden. Lediglich statt der Eigentümer versuchten jetzt teilweise die Mieter die steigende Grundrente zu realisieren ¹⁾.

Entscheidend wandelte sich dagegen die Auffassung von Eigentum und damit auch der Bemessungskriterien der Enteignungsentschädigung ²⁾. Charakteristisch ist eine starke Betonung der Sozialgebundenheit des Eigentums ³⁾, verbunden mit einer grundsätzlichen Negierung der vorgefundenen Eigentumsordnung ⁴⁾. Das Eigentum sollte nicht Substrat privater Individualität sein, sondern der Allgemeinheit und der Aufgabenstellung des einzelnen in dieser Gemeinschaft zugeordnet sein ⁵⁾.

Diese eigentumspolitische Neuorientierung brachte jedoch nur geringe Auswirkungen für die Praxis des Entschädigungsrechtes. Der Gesetzgeber verwandte weiter den Begriff der angemessenen Entschädigung ⁶⁾, der jetzt allerdings teilweise dahingehend ausgelegt wurde, daß auch eine Entschädigungsbemessung nach dem Ertragswert als angemessen angesehen wurde ⁷⁾. Die vom Nationalsozialismus geforderte Subjektivierung der Entschädigungsbemessung ⁸⁾ setzte sich aber weder bei den Enteignungsbehörden ⁹⁾, noch in der verwaltungsrechtlichen

1) Insbesondere durch sog. Abschlagszahlungen von Wohnungssuchenden und weit überhöhte Untermieten; vgl. dazu E. Arndt, Wohnungsbau u. städt. Bodenreform, S. 73

2) Vgl. insb. F. Wieacker, Eigentum und Enteignung, S. 34; derselbe, Zum Wandel der Eigentumsauffassung, DJZ 1934, Sp. 1446; dazu auch W. Leisner, Sozialbindung des Eigentums, S. 41

3) W. Weber, Der Weg zum neuen Enteignungsrecht, S. 23; E. Knoll, Die angemessene Entschädigung im Enteignungsrecht, DV 1938, S. 451, 456

4) W. Weber, Eigentum u. öffentl. Verwaltung im neuen Reich, DJZ 1935, Sp. 659; Art. 153 WRV war ohnedies infolge § 1 der VO zum Schutze von Volk und Staat vom 28.2.1933, RGBl. I, S. 83 jedenfalls nicht mehr aktuell geltendes Recht, vgl. RGZ 145, 369; F. Wieacker, Eigentum und Enteignung, S. 48; W. Stuckart, Die Enteignung in Vergangenheit und Gegenwart, Jahrb. AkDR 1937, 106

5) F. Wieacker, Eigentum und Enteignung, S. 50

6) W. Ehrenforth, Die Bemessung der Entschädigung bei Enteignung von Grundstücken, JW 1939, 11, 12; Quecke-Bussmann, Reichsenteignungsrecht, S. 51 ff.

7) Dazu J. Schulthes, Die Höhe der Enteignungsentschädigung, S. 46

8) J. Schulthes, ebenda, S. 45

9) Die Reichsstelle für Landbeschaffung ging regelmässig vom Verkehrswert bzw. vom Ertragswert aus; vgl. EG/OVG 100, 329; 101, 263

Literatur durch ¹⁾.

Eine erwähnenswerte Neuregelung brachte jedoch § 10 Abs.2 des Gesetzes über die Neugestaltung deutscher Städte²⁾, der die Nichtberücksichtigung planungsbedingter Wertsteigerung im Rahmen der Enteignungsentschädigung zuließ. Diese richtungsweisende Fortentwicklung des Entschädigungsrechts war aber nur auf den Anwendungsbereich des NeugestG beschränkt und entwickelte sich nicht mehr zu einem allgemeinen Entschädigungsgrundsatz ³⁾.

Auf dem Grundstücksmarkt hat der Nationalsozialismus, wie schon erwähnt, den Marktpreis als Verteilungsmechanismus durch eine umfangreiche Preisgesetzgebung außer Kraft gesetzt. Dadurch sollte nicht nur ein weiteres Ansteigen der Grundstückspreise verhindert werden, sondern durch verschiedene Maßnahmen ⁴⁾ sollten bereits 1936 überhöhte Stoppreise auf ein wirtschaftlich und sozial vertretbares Maß zurückgeführt werden. Diese direkte Bodenpreispolitik der Nationalsozialisten war ohne Zweifel erfolgreich, wenngleich Schwarzmarktpreise nicht verhindert werden konnten ⁵⁾.

III. Abschnitt

Die Entwicklung nach dem 2. Weltkrieg

Bald nach dem 2. Weltkrieg setzte in den westlichen Zonen, die besonders interessieren, zunächst eine umfangreiche Bodenreform-

-
- 1) E.Knoll, Die angemessene Entschädigung im Enteignungsrecht, DV 1938 S.451, 454; Scheuermann, Die angemessene Entschädigung für Enteignungen, in: Das Grundeigentum 1938, S.375; a.A.Karl Larenz, Über den Begriff der angemessenen Entschädigung im Sinne der neuesten Enteignungsgesetze, RVBl.1937, S.996, 1002.
 - 2) RGBl.I 1937, S.1054
 - 3) Über die Fortführung dieses Gedankens im Entwurf eines Baugesetzbuches aus dem Jahre 1942 vgl.Dittus in: G. Goldstein, Der Bodenwertausgleich im Bau-recht, S.9
 - 4) Insb.die Runderlasse des Reichskommissars für die Preisbildung Nr. 155/37 vom 6.10.1937 (RuPrMBliV 37, Sp.1702, und Nr.64/41 v.10.6.1941 MittBl-RkomPr.I, S.350)
 - 5) E.Arndt, Wohnungsbau und städt.Bodenreform, S.80; Kleinholz H., Städt. Grundstücksmarkt, S.776; M.Pfannschmidt, Die Bodenrente in Raum, Wirtschaft und Raumpolitik, S.82

gesetzgebung ein ¹⁾. Während für die Besatzungsmächte als Ziel dieser Bodenreform die Zerschlagung des Großgrundbesitzes und mehr noch dessen politischer und wirtschaftlicher Machtstellung im Vordergrund stand ²⁾, waren auf deutscher Seite in erster Linie siedlungspolitische und ausgleichsrechtliche Erwägungen maßgebend. Es sollte Siedlungsland für die große Zahl von Flüchtlingen geschaffen und außerdem eine Art Lastenausgleich auf dem Bodensektor durchgeführt werden ³⁾.

Da dies aber nur gelingen konnte, wenn die Enteignung nicht gegen volle Entschädigung erfolgen mußte, knüpfte die überwiegende Zahl der Bodenreformgesetze an den Einheitswert ⁴⁾ oder den Ertragswert ⁵⁾ als Entschädigungsbemessungsgrundlage an und ermöglichte außerdem, die Entschädigung in Form langfristiger Schuldverschreibungen zu leisten ⁶⁾.

Damit war aber für die hier vor allem interessierende Frage des Bodenwertes noch nichts gewonnen, denn die Bodenreformgesetzgebung betraf naturgemäß nur ländlichen Grundbesitz und war außerdem von dem, für die städtische Bodenfrage unpassenden Gedanken getragen, einen Ausgleich zwischen den Grundbesitzern der westlichen Zonen und denen, die in der Sowjetischen Besatzungszone ihr Land verloren hatten, herbeizuführen.

-
- 1) Die insoweit in der amerikanischen, britischen und franz. Zone ergangenen Gesetze und Verordnungen sind zusammengefasst bei J.Schulthes, Die Höhe der Enteignungsentschädigung, S. 53,54, Fußn. 176
 - 2) Ausdrücklich an erster Stelle erwähnt in der Präambel der VO der brit.Milit.Reg.Nr.103 vom 4.9.1947 (Amtsbl.der brit.Milit.Reg. S.595); vgl.auch M.Liertz, Adolf Damaschke und die Deutsche Bodenreform,S.10
 - 3) BverwG. NJW 1954, 1342
 - 4) § 9 des Gesetzes über Landabgabe und Enteignung zur Durchführung der Agrarreform in Schleswig-Holstein vom 8.2.1949 (GVBl. S.21); § 16 der VO der brit.Milit.Reg.Nr.188 vom 20.6.1949 (Amtsbl.der brit.Milit. Reg.S.1089)
 - 5) Art.VIII.Abs.4 des Gesetzes Nr.48 zur Beschaffung von Siedlungsland u. zur Bodenreform, Einheitl.Länderratsgesetz verkündet in Bayern durch Gesetz vom 18.9.1946 (GVBl.S.326); § 2 des Gesetzes über Entschädigung für Übereignung oder Enteignung von Grundstücken nach dem Gesetz zur Beschaffung von Siedlungsland, Einheitl.Länderratsgesetz, verkündet in Bayern durch Gesetz vom 9.Juli 1949 (GVBl.S.182)
 - 6) Vgl.§ 5 des Gesetzes über Entschädigung für Übereignung und Enteignung von Grundstücken nach dem Gesetz zur Beschaffung von Siedlungsland

Erst die von einer ganzen Reihe von Ländern zwischen 1948 und 1952 erlassenen Aufbaugesetze enthielten Regelungen für die Behandlung des Baubodenwertes. Dabei stand weniger die Frage der allgemeinen Bodenpreissteigerung im Vordergrund, weil zunächst weithin anerkannt war, daß der Stoppreis auch Grundlage der angemessenen Entschädigung sein müsse ¹⁾ und sich zudem die Grundstückspreise Anfang der 50iger Jahre oft erheblich unter dem Stoppreis-Niveau bewegten ²⁾. Von Bedeutung war aber auch jetzt die Behandlung planungsbedingter Wertsteigerungen. Zwar sollte die Preisgesetzgebung auch die Realisierung von Planungsmehrwerten ausschließen ³⁾, was aber durch die extensive Anwendung von Ausnahmetatbeständen in der Preisstopp-Verordnung illusorisch geworden war ⁴⁾.

In Anknüpfung an § 10 Abs. 2 NeuGestG ⁵⁾ enthielten deshalb viele Aufbaugesetze ⁶⁾ den Ausschluß planungsbedingter Wertsteigerungen aus der Entschädigungssumme, was, wenn auch nur für die Aufbaugebiete, ein bedeutsamer Ansatz zur Neuordnung des Bodenwertproblems war.

Die Verabschiedung des Grundgesetzes im Jahre 1949 hatte dabei auf die Wahl des Entschädigungsmodus keinen Einfluß. So wurde das erst 1953 in Kraft getretene Baulandbeschaffungsgesetz ⁷⁾, das eine Entschädigung nach dem Preisstand des Jahres 1936 vorsah, allerdings unter Berücksichtigung der seither eingetretenen Geldentwertung, anfangs nicht wegen

1) Erstmals erklärten das OLG Celle, NJW 1953, 547 und das OLG Frankfurt BB 1954, 80, im Hinblick auf die bevorstehende Aufhebung des Preisstopps auch für unbebaute Grundstücke die Bindung der Entschädigung an den Stoppreis für unvereinbar mit dem Gleichheitssatz

2) H.Kleinholz, Städtischer Grundstücksmarkt, S.776

3) Vgl. die Rd.Erl. des RKomPr. 64/41 Ziff. 9 u. GG 66/42 Ziff. 1 u. 8

4) § 3 der Preisstopp-VO; G. Goldstein, Der Bodenwertausgleich im Bau-recht, S. 46

5) RGBl. I 1937, 1054

6) § 51 Abs. 1 d. Gesetzes über den Aufbau der Hansestadt Hambg. v. 11.4.1949 (GVBl. S. 45); § 49 Abs. 1 d. niedersächs. Gesetzes z. Durchführung der Ortsplanung u. des Aufbaus in den Gemeinden v. 9.5.1949 (GVBl. S. 107); § 52 Abs. 1 des rheinlandpfälz. LandesG über den Aufbau i. d. Gemeinden v. 1.8.1949 (GVBl. S. 317); § 46 Abs. 5 d. nordrhein-westf. Ges. über Maßnahmen z. Aufbau in d. Gemeinden v. 29.4.1950 (GVBl. S. 78); § 76 d. G. über d. Aufbau i. d. schleswig-holst. Gemeinden v. 21.5.1949 (GVBl. S. 93)

7) Baulandbeschaffungsgesetz v. 3.8.1953 (BGBl. I S. 720)

Verletzung von Art.14 GG, sondern wegen seines beschränkten Geltungsreiches und der daraus resultierenden Ungleichbehandlung von zu verschiedenen Zwecken enteigneter Grundeigentümer angegriffen ¹⁾. Erst später wird ausgehend von einer Entscheidung des BGH ²⁾ und der darin entwickelten Sonderopfer-Theorie der Gleichheitssatz zum formellen Bemessungskriterium der Entschädigungshöhe, wobei jetzt der enteignete dem nicht enteigneten Grundeigentümer, der nach Aufhebung der Preisbindung ³⁾ allen Wertzuwachs auf dem Grundstücksmarkt realisieren konnte, gegenübergestellt wird ⁴⁾. Diese Interpretation des Art. 14 GG, die erst durch das Urteil des BVerfG zum Hamburger Deichordnungsgesetz ⁵⁾ relativiert wird, geht einher mit nunmehr in Folge des raschen Wiederaufbaus kräftig steigenden Bodenpreisen ⁶⁾. Bemühungen ⁷⁾, einen Planungswertausgleich allgemein und nicht nur im Rahmen der Enteignungsentschädigung einzuführen, schlugen fehl, ebenso wie andere weitergehende Vorschläge der bodenrechtlichen Literatur ⁸⁾ unbeachtet blieben.

Der Gesetzgeber des BBauG ⁹⁾ glaubte, mit der Einrichtung von Gutachterausschüssen, der Vorverlegung der Fälligkeit des Erschließungsbeitrages und der Erhebung einer Baulandsteuer, die zudem bereits am 1.1.1963 wieder außer Kraft gesetzt wurde ¹⁰⁾, das Bodenwertproblem bewältigen zu können. Das jetzige Grundstücks-Preisniveau zeigt aber, daß diese Hoffnungen keiner-

1) J. Schulthes, Die Höhe der Enteignungsentschädigung, S.74

2) BGHZ 6, 270 ff.

3) Für den Bereich der Enteignung wurden die Preisvorschriften durch das Gesetz zur Landbeschaffung für Aufgaben der Verteidigung v.23.2.1957 (BGBl.I, S.134) in § 18 Abs.4 u.durch das LftVG vom 10.1.1959 (BGBl.I S.9) in § 28 Abs.2 für unanwendbar erklärt. § 185 BBauG beseitigte schließlich generell die Preisvorschriften für den Grundstücksverkehr. Für den Verkehr mit den bebauten Grundstücken war dies schon durch die VO PR Nr. 75/52 vom 28.11.1952 (BGBl.I, S.792) geschehen.

4) Diese Entwicklung zeichnet sich bereits ab in den Entscheidungen des OLG Celle NJW 1953, 547 und OLG Frankfurt/M. BB 1954, 80. Das BBauG geht dann folgerichtig im Sinne dieser Rechtsprechung von der Verkehrswertentschädigung aus.

5) BVerfGE 24, 367

6) Kleinholz H., Städtischer Grundstücksmarkt, S.776

7) Vgl.W.Dittus, Entwurf zu einem Baugesetz für die BRD, hrsgg.vom Bundesministerium f.Wohnungsbau, Kassel 1950; Entwurf eines Baugesetzes v. 2.3.1956, Schriftenreihe des Bundesministers f.Wohnungsbau, Bd.7, S.76 ff.

8) A.Hoenig, Grundeigentum u.Bodenfreiheit; H.Bernoulli, Die Stadt und ihr Boden

9) BBauG v. 23.6.1960, BGBl.I., S.341

10) Gesetz v. 10.6.1964, BGBl.I, S.347

lei Berechtigung hatten.

Die gegenwärtigen rechtlichen und wirtschaftlichen Grundlagen sowie die Mängel des Baubodenmarktes sollen nun aber im folgenden Kapitel eingehender untersucht werden, um die Ansatzpunkte für eine sinnvolle Lösung des Bodenwertproblems offenzulegen.

2. Kapitel

Die gegenwärtige Situation auf dem Baubodenmarkt in der BRD

I. Abschnitt

Die Preisbildung für Bauboden in
der Marktwirtschaft

Will man die Mängel des Baubodenmarktes analysieren und dämpfend auf die Preisentwicklung einwirken, so ist es unumgänglich, sich die wichtigsten theoretischen Grundlagen der Bodenpreisbildung vor Augen zu führen.

1. Der Bodenpreis als kapitalisierter Restfaktor

Die Bodenpreise in der BRD bilden sich nach Aufhebung der Preisbindung ¹⁾ nach dem marktwirtschaftlichen Gesetz von Angebot und Nachfrage ²⁾. Funktion des Marktes ist es dabei einmal, kurzfristig den Preis zu ermitteln, der der Knappheit der Ware Boden in ihrer jeweiligen Nutzungsmöglichkeit entspricht, um dadurch die volkswirtschaftlich optimale Verwendung jedes einzelnen Grundstücks zu gewährleisten und zum anderen langfristig Angebot und Nachfrage auszugleichen ³⁾.

Ob der so gebildete Bodenpreis als originärer oder als abgeleiteter Preis anzusehen ist, war lange Zeit umstritten. Während früher die

1) Vgl. oben S.14 Fußn.3

2) F.Haltenberg, N.Lenort, H.G.Rössler, Vorteils- u.Schadensausgleich im Planungsrecht, S.37; G.Voss, Soz.Bodeneigentum u.Bodenmarkt, S.39

3) O.v.Nell-Breuning, Gerechter Bodenpreis, S.16

Auffassung vertreten wurde, der Bodennutzungspreis, also z.B. der Pacht- oder der Erbbauzins, sei eine Funktion des Bodenpreises ¹⁾, hat sich heute in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion weitgehend die Auffassung durchgesetzt, daß der Bodenpreis abhängig ist vom Ertrag und erst in zweiter Linie auf diesen zurückwirkt ²⁾.

Geht man davon aus, so bestimmt der mögliche Ertrag einer konkreten Bodennutzung den Bodennutzungspreis, also die Grundrente ³⁾. Der theoretische Bodenpreis wird dann durch Kapitalisierung dieser Grundrente berechnet ⁴⁾.

Die Grundrente liegt in dieser reinen Form jedoch nur dann vor, wenn bezüglich des Grundstücks keine Meliorationen oder Investitionen vorgenommen worden sind ⁵⁾. Anderenfalls enthält der tatsächliche oder bei Bauland erwartete Grundstücksertrag auch Zinsen und Abschreibungen für die zuvor investierten Mittel ⁶⁾. Für die Berechnung der Bodenrente muß der Grundstücksertrag dann im Hinblick auf diese Ertragselemente bereinigt werden. Man kann daher vom Bodenpreis als einem kapitalisierten Restfaktor sprechen ⁷⁾.

2. Kriterien der Bodenpreisbildung

Bestimmt die kapitalisierte Grundrente den Bodenpreis, so gilt es nun, diejenigen Faktoren darzustellen, die die Höhe der Grundrente bestimmen bzw. verändern. Zwar reagiert der Bodenpreis nicht auf alle Schwankungen der Grundrente, doch schlagen sich tendenzielle Grundrentenänderungen immer auch in der Höhe des Bodenpreises nieder. ⁸⁾ Gegenstand der

1) So vor allem K.v.Mangoldt, Die städt.Bodenfrage, S.232

2) A.Spiethoff, Boden u.Wohnung in der Marktwirtschaft, S.39; E.Arndt, Wohnungsbau u.städt.Bodenreform, S.19; E.Lubahn, Die städt. Grundrente, S.22,23

3) Halstenberg, Lenort, Rössler, Vorteils- u.Schadensausgleich im Planungsrecht, S.37

4) E.Lubahn, Die städt.Grundrente, S.25; A.Spiethoff, Boden u.Wohnung in der Marktwirtschaft, S.40; Halstenberg, Lenort, Rössler, Vorteils- und Schadensausgleich im Planungsrecht, S.37

5) G.Goldstein, Der Bodenwertausgleich im Baurecht, S.22

6) Halstenberg, Lenort, Rössler, Vorteils- u.Schadensausgleich im Planungsrecht, S.38; H.K.R.Müller, Die städt.Grundrente und die Bewertung von Baugrundstücken, S.90

7) E.Arndt, Wohnungsbau u.städt.Bodenreform, S.19

8) E.Arndt, ebenda, S.55

Betrachtung ist dabei meinem Thema gemäß allein die städtische Grundrente, die naturgemäß von anderen Faktoren abhängig ist, als die landwirtschaftliche Grundrente, wenngleich die ökonomischen Gesetzmäßigkeiten beider Renten gleich sind ¹⁾.

a) Die Erschließungskosten

Grundsätzlich kann man sagen, daß die Erschließungskosten zwar die absolute Höhe des Bodenpreises, nicht aber die Grundrente beeinflussen, da sie als Investitionen für das Grundstück dem "reinen" Bodenpreis hinzugerechnet werden. Dies gilt jedoch nur dann, wenn die Erschließungskosten den Verhältnissen des einzelnen Grundstücks entsprechend durchschnittlich hoch sind. Unverhältnismäßig hohe Erschließungskosten vermindern dagegen die Grundrente und damit den Rohlandpreis, während unverhältnismäßig niedere Erschließungskosten zu Preissteigerungen bei Rohland führen ²⁾. In diesen Fällen ist nämlich der Anteil des insgesamt zu erzielenden Grundstücksertrages, der auf die Verzinsung der Erschließungskosten entfällt, größer oder kleiner im Verhältnis zu gleichartigen Grundstücken und dadurch steigt oder fällt der Restfaktor Grundrente. Die so bei sehr niedrigen Erschließungskosten entstehende Differenzialrente kann dann meist bei der Veräußerung des Grundstücks im Rahmen eines erhöhten Bodenpreises realisiert werden ³⁾.

b) Die Lagerente

Wesentliche Bedeutung für die Höhe der Grundrente hat die Lage eines Grundstückes ⁴⁾. Die dabei relevanten Faktoren lassen sich in solche objektiver und solche subjektiver Art gliedern und haben je nach Zweckbestimmung des Grundstücks unterschiedliches Gewicht.

1) H.W. vom Felde, Die volkswirtschaftliche Problematik der Erfassung von Wertsteigerungen des Bodens, S.33

2) G.Goldstein, Der Bodenwertausgleich im Baurecht, S.27; F.Lütge Wohnungswirtschaft, S.97

3) F.Lütge, Wohnungswirtschaft, S.98

4) A.Spiethoff, Boden und Wohnung in der Marktwirtschaft, S.47; F.Lütge, Wohnungswirtschaft, S.80 ff.; E.Arndt, Wohnungsbau u. städt. Bodenreform, S.31; E.Lubahn, Die städtische Grundrente, S.28

Im folgenden möchte ich mich darauf beschränken, aus der Vielzahl der hier wirksamen Umstände einige wichtige, die Lagerrente beeinflussende Faktoren herauszugreifen.

Für den Bereich der Wohnnutzung sind in erster Linie zu nennen, die Entfernung des Grundstücks zu möglichen Arbeitsstätten, zu den Geschäftszentren sowie zu den Einrichtungen der Infrastruktur, jeweils unter Berücksichtigung der örtlichen Verkehrsverhältnisse ¹⁾, denn es hat sich gezeigt, daß der Stellenwert der räumlichen Nähe erheblich relativiert werden kann durch schnelle und bequeme Nahverkehrsmittel, so daß auch die Bodenrente entfernter gelegener Grundstücke durch eine gute Verkehrsanbindung steigen kann ²⁾.

Weiter werden Wohnwert und damit Mietertrag beeinflusst durch die städtebauliche Struktur sowie durch die zunehmend an Bedeutung gewinnenden Umweltverhältnisse ³⁾. Überwiegend durch subjektive Wertschätzung veranlaßt, ist die Bereitschaft, eine erhöhte Grundrente bzw. einen erhöhten Bodenpreis für Grundstücke zu bezahlen, die in einer Gegend liegen, deren Bewohner einer gehobenen gesellschaftlichen Schicht zuzurechnen sind ⁴⁾.

Ebenso wie auf dem Wohnsektor gibt es auch im Rahmen der Standortplanung für Gewerbe und Industrie, je nachdem, ob es sich um material-, konsum-, oder arbeitsorientierte Betriebe handelt, maximal geeignete Standorte. Beispiele hierfür sind ausgesprochene Geschäftslagen, verkehrsgünstige Grundstücke, Standorte in räumlicher Nähe zu Zulieferfirmen oder einem hoch spezialisierten Arbeitskräfte-Reservoir und vieles andere mehr.

Solche besonders geeigneten Lagen lassen optimale Renditen erwarten,

1) Halstenberg, Lenort, Rössler, Vorteils- u. Schadensausgleich im Planungsrecht, S.39; E.Arndt, Wohnungsbau u.städt.Bodenreform, S.31; E.Lubahn, Die städt.Grundrente, S.28

2) Vgl.Münchner Stadtanzeiger vom 13.7.1973, S.13; Landeshauptstadt München, Initiative, S.81

3) E.Lubahn, Die städt.Grundrente, S.28; E.Arndt, Wohnungsbau u.städt. Bodenreform, S.32.

4) A.Spiethoff, Boden u.Wohnung in der Marktwirtschaft, S.41, 78

die es ermöglichen, innerhalb gewisser Grenzen entsprechend erhöhte Bodennutzungs- bzw. Bodenpreise zu bezahlen, so daß auch hier die Lage wesentlich preisbildend wirkt¹⁾.

- c) Die Beeinflussung der Grundrente durch hoheitliche Planungsakte und andere bodenpreisrelevante Maßnahmen der öffentlichen Hand

Wer den Grundstücksmarkt beobachtet, kann feststellen, daß hoheitliche Planungsakte und andere Maßnahmen der öffentlichen Hand, insbesondere Infrastrukturinvestitionen, erhebliche Bodenwertänderungen nach sich ziehen, die der Markt vor dem eigentlichen Planungsakt oder der Durchführung der sonstigen, hier in Betracht kommenden Maßnahme, in Folge der erhöhten oder verminderten Ertragserwartung regelmässig, jedenfalls teilweise, vorwegnimmt. Trotzdem waren die Ursachen derartiger Wertänderungen nicht immer außer Streit.

So wurde gegen die ersten Pläne zur allgemeinen Abschöpfung planungsbedingter Wertsteigerungen u.a. eingewendet, daß diese Bodenwertzuwächse nicht durch die hoheitliche Planung, sondern durch die allgemeine Wirtschaftskraft und wirtschaftliche Dynamik verursacht seien²⁾.

Dem ist zuzugeben, daß nur bei entsprechender Wirtschaftskraft mit einer größeren Nachfrage nach Grundstücken zur baulichen Nutzung zu rechnen ist, andererseits aber auch nur dann Bauland von den Gemeinden ausgewiesen wird. Wirtschaftskraft ist daher notwendig, um die ermöglichte bauliche Nutzung zu verwirklichen. Bei dem weitgehend vorhandenen Baulandmangel ist die Planung aber mindestens der entscheidende Faktor bei der Distribution der Wertsteigerungen³⁾, da ein Anspruch auf Planung nicht besteht und ohne wenigstens die Erwartung einer solchen der Grundstückswert weit hinter dem Baulandwert zurückbleibt. Auch läßt sich das Entstehen von Planungsschäden nicht als Folge der allgemeinen Wirtschaftskraft definieren⁴⁾.

-
- 1) Dr. Gabler's Wirtschaftslexikon, Sp.1569; E.Arndt, Wohnungsbau u.städt. Bodenreform, S.33; G.Goldstein, Der Bodenwertausgleich im Baurecht, S.27
2) J.Wolff, Die Wertsteigerungsabgabe - städtebaulich betrachtet, DWW 1955, 144, 145; W.Schütz, Bundesbaugesetz, Initiativgesetzentwurf im Bundestag, DWW 1956, 42; neuerdings ebenso K.Engelken, Zum Planungswertausgleich, DÖV 1974, 361
3) G.Goldstein, Der Bodenwertausgleich im Baurecht, S.67; Ernst - Zinkahn-Bielenberg, BBauG, § 57 Rdn. 39
4) So aber J.Wolff, Die Wertsteigerungsabgabe - städtebaulich betrachtet, DWW 1955, 144, 145

Die verschiedenen Modelle zur Abschöpfung planungsbedingter Wertsteigerungen gehen daher zurecht davon aus, daß erst die Planung und die ihr regelmässig folgenden Infrastrukturinvestitionen die erhöhte Ertragserwartung rechtfertigen und zu Wertänderungen der betreffenden Grundstücke führen.

d) Die Kostenabhängigkeit der Grundrente

Nur kurz hingewiesen sei auf die Abhängigkeit der Grundrente von den bei der Nutzung eines städtischen Grundstücks beachtlichen Kostenfaktoren, wie etwa den Bewirtschaftungskosten, den Baukosten und dem Zinssatz. Da diese Kosten bei Ermittlung der eigentlichen Bodenrente vom Bruttogesamtertrag einer Liegenschaft abzuziehen sind, beeinflußt ihre Höhe auch absolut die Bodenrendite, denn wenn sich diese Kosten verändern, ändert sich dementsprechend auch der Restfaktor Grundrente als Anteil am Gesamtertrag ¹⁾.

Dies gilt jedoch nur dann, wenn keine Kostenüberwälzung stattfindet. Der Eingang von Kostensteigerungen in den Nutzungspreis ist jedoch gerade bei dem bestehenden, nachfrageorientierten Boden- und Wohnungsmarkt besonders häufig und vielfach auch gesetzlich vorgesehen. ²⁾

e) Die Knappheitsrente

Die bisher erwähnten Grundrentenelemente werden überlagert durch die jeweilige Situation auf dem Bodenmarkt. Zwar erzielt ein Grundstück in guter Lage eine höhere Grundrente als ein schlechter gelegenes gleicher Art, jedoch wird die konkrete Höhe der Grundrente und damit des Bodenpreises entscheidend beeinflußt durch das Verhältnis von Angebot und Nachfrage ³⁾. Den hierdurch bewirkten Rentenanteil kann man als Knappheitsrente ⁴⁾ bezeichnen, deren Höhe von einer Vielzahl von Faktoren abhängig ist.

1) E.Arndt, Wohnungsbau u.städt.Bodenreform, S.48; Haltenberg, Lenort Rössler, Vorteils- u.Schadensausgleich im Planungsrecht, S.39

2) vgl.§ 4 MHRG, Art. 3 des zweiten Gesetzes über den Kündigungsschutz f.Mietverhältnisse über Wohnraum, 2 WKSchG v. 18.12.74, BGBl.I, 3603

3) O.v.Nell-Breuning, Gerechter Bodenpreis, S.25; E.Arndt, Wohnungsbau u. städt.Bodenreform, S.31; Halstenberg, Lenort, Rössler, Vorteils- u. Schadensausgleich im Planungsrecht, S.37

4) So E.Lubahn, Die städt. Grundrente, S.30

Zu nennen sind u.a. das Bevölkerungswachstum und dessen örtliche Verteilung, die Beanspruchung des Bodenmarktes durch Gewerbe, Industrie und Staat, der rechtliche Rahmen - besonders in steuerlicher Hinsicht -, der dem Grundeigentum gesetzt ist, die Geldwertstabilität und ähnliches mehr ¹⁾.

Im folgenden soll nun untersucht werden, welche der dargestellten grundrenten- bzw. bodenpreisbildenden Faktoren in besonderem Maße zu dem enorm hohen Preisniveau auf den städtischen Baubodenmärkten mit all seinen schädlichen Auswirkungen geführt haben, und welche Ziele dem gemäß einer Baubodenreform gesteckt sind.

1) Städtebaubericht 1969, S.104; Städtebaubericht 1970, S.41; O.v.Nell-Breuning, Gerechter Bodenpreis, S.26; Halstenberg Lenort, Rössler, Vorteils- u.Schadensausgleich im Planungsrecht, S.39.

II. Abschnitt

Die Ursachen der Preisentwicklung auf dem Baubodenmarkt

Aufschlüsse über die Ursachen der Preisentwicklung auf dem Baubodenmarkt gibt in erster Linie eine Analyse des Verhältnisses von Angebot und Nachfrage und der das Marktgeschehen bestimmenden Faktoren.

1. Das Baulandangebot

Das Angebot auf dem Baulandmarkt ist von einer chronischen, nicht nur strukturell bedingten Verknappung gekennzeichnet¹⁾. Dazu tragen maßgeblich die nur begrenzte Vermehrbarkeit sowie die grundsätzliche Unvertretbarkeit von Bauland bei²⁾. Beides sind dem Bodenmarkt immanente Schwächen. Grundstücke von bestimmter Größe, Lage und Qualität sind nur sehr begrenzt verfügbar und der Neuausweisung von Bauland, die sich angesichts der zurückgehenden Bedeutung der Landwirtschaft und des verhältnismäßig geringen Anteils des Baubodens an der Gesamtbodenmenge³⁾ anbietet, sind raumordnungs- und siedlungspolitisch sowie durch die anfallenden Erschließungskosten enge Grenzen gezogen⁴⁾. Nimmt man den Umstand hinzu, daß es keinen einheitlichen Bodenmarkt in der BRD gibt, sondern daß der Bodenmarkt in viele Teilmärkte zerfällt⁵⁾, so kann man durchaus, ohne auf den diesbezüglichen Streit näher eingehen zu wollen⁶⁾, von mono- oder oligopolartigen Elementen in der Struktur des Baulandmarktes

-
- 1) W. Bielenberg, Gutachten S.B.89; W.Ernst, Bodenrecht, S.11; W.Hofmann Bodeneigentum und Gesellschaft, S.23; D.Duwendag, Bodenmarkt und Bodenpolitik, S.573
 - 2) Städtebaubericht 1969, S.103; W.Bielenberg, Gutachten, S.B.87; Landeshauptstadt München, Initiative, S.18
 - 3) W.Ernst, Bodenrecht, S.131
 - 4) Städtebaubericht 1969, S.103; Conradi-Dieterich-Hauff, Für ein soziales Bodenrecht, S.42; W.Ernst, Bodenrecht, S.11
 - 5) Städtebaubericht 1969, S.103; D.Duwendag, Bodenmarkt u.Bodenpolitik, S.573
 - 6) Ausführlich dazu E.Arndt, Wohnungsbau u.städt.Bodenreform, S.38 ff.

sprechen ¹⁾, die sich wiederum auf das Preisniveau und die Konkurrenzbereitschaft der Bodeneigentümer auswirken ²⁾.

Eine andere Ursache für das zu geringe Baulandangebot ist die weitverbreitete Tendenz, Bauland vom Markt zurückzuhalten, wodurch das an sich vorhandene Angebot zusätzlich verknappt und die kommunale Infrastruktur nur ungenügend genutzt wird ³⁾.

Die Motive für derartiges Verhalten sind verschieden. Da ist einmal, abseits von wirtschaftlichen Überlegungen, ein bäuerlich traditionsgebundenes Denken, das ein Festhalten am meist ererbten Grund und Boden, der hier nicht nur Produktionsfaktor, sondern Existenzgrundlage schlechthin ist, veranlaßt, was zusätzlich durch die Regelung des § 69 BewG ⁴⁾ begünstigt wird ⁵⁾.

Da ist die gerade in Deutschland durch zwei Inflationen gefestigte Erfahrung der Wertbeständigkeit von Grund und Boden und seine vorzügliche Eignung als Anlageobjekt mit bis vor kurzem regelmäßigen, im Vergleich zu anderen realen und monetären Größen disproportionalen leistunglosen Wertzuwächsen ⁶⁾.

Hier eingereiht werden müssen auch die Spekulanten, deren Bedeutung allerdings nicht überschätzt werden sollte ⁷⁾, die Boden aufkaufen, um bei einer späteren Veräußerung die zwischenzeitlich eingetretenen und oft auch noch die erst zu erwartenden Wertsteigerungen zu realisieren.

1) Halstenberg-Lenort-Rössler, Vorteils-u.Schadensausgleich im Planungsrecht, S.40; O.v.Nell-Breuning, Gerechter Bodenpreis, S.17; D.Duwendag, Bodenmarkt u.Bodenpolitik, S. 577

2) W.Bielenberg, Gutachten, S.B.89; Städtebaubericht 1970, S.70

3) Städtebaubericht 1969, S.104; W.Bielenberg, Gutachten, S.B.90

4) BewG vom 10.12.1965, BGBl.I 1861, in d.Fassung vom 26.9.1974, BGBl.I 2369

5) O.V.Nell-Breuning, Gerechter Bodenpreis, S.19; D.Duwendag, Bodenmarkt u.Bodenpolitik, S.573; vgl.auch H.Möller, Der Boden in der politischen Ökonomie, S.7

6) Vgl.dazu D.Duwendag, Bodenmarkt u.Bodenpolitik, S.575; O.v.Nell-Breuning, Gerechter Bodenpreis, S.20

7) W.Ernst, Bodenrecht, S.12

Unterstützt und gefördert wird diese Zurückhaltung von Bauboden durch ein unzureichendes baugesetzliches und steuerrechtliches Instrumentarium ¹⁾.

Der Gesetzgeber des Bundesbaugesetzes hat es versäumt, das Vorkaufsrecht als ein Mittel kommunaler Bodenpolitik auszugestalten, um so die Möglichkeiten der Bodenspekulation zu beschneiden und durch gezielte Veräußerung gemeindlichen Grundbesitzes angebotsmehrend zu wirken ²⁾. Die Baulandsteuer, deren Zweck es war, baureifes Land der Nutzung, bzw. dem Markt zuzuführen ³⁾, wurde schon bald nach ihrem Inkrafttreten wieder aufgehoben ⁴⁾. Die Entschädigungsregelung des BBauG geht vom extensiven Verkehrswertprinzip aus ⁵⁾ und gewährt im Falle des zwangsweisen Eigentumsentzuges umfassenden Ersatz für jede Art von Wertbestandteilen unabhängig von ihrem Entstehungsgrund. Die durch die Ausgestaltung des Enteignungsverfahrens bewirkten Verzögerungen erhöhen zudem mittelbar die Entschädigungssumme ⁶⁾. Von der Einführung eines allgemeinen Baugebotes wurde grundsätzlich abgesehen ⁷⁾. Schließlich hat die Vorverlegung der Fälligkeit des Erschließungsbeitrages auf den Zeitpunkt der Vollendung der Erschließungsanlage bzw. der Zustellung des Beitragsbescheides ⁸⁾ die Angebotsbereitschaft in Folge der begrenzten Erschließungskapazität der Gemeinden sowie der steigenden Bodenpreise kaum beeinflusst ⁹⁾.

Die übermäßig lange, ungenutzte Zurückhaltung von Bauboden wird aber erst ermöglicht durch Art und Handhabung des geltenden Steuerrechts.

Grund-, Vermögens- bzw. Erbschaftssteuer haben auch nach der Neubewertung vom 1.1.1964 in den weit hinter der tatsächlichen Wertentwicklung zurückbleibenden

-
- 1) W.Bielenberg, Reform in Stufen, S.11; Städtebaubericht 1969, S.104; O.v.Nell-Breuning, Gerechter Bodenpreis, S.26; Entwurf eines Gesetzes zur Änderung d.BBauG (BT.Drs.7/2496), Begründung, S.27
 - 2) W.Ernst, Die Reform des städt.Bodenrechts, S.78; W.Bielenberg, Reform in Stufen, S.22; D.Kendziur, 10 Jahre Vorkaufsrecht der Gemeinden nach dem BBauG, NJW 1971, 1301; Entwurf eines Gesetzes zur Änd.d.BBauG (BT.Drs.7/2496), Begründung, S.29
 - 3) Vorschläge zur Ordnung des Baulandmarktes, S.67 ff.
 - 4) Vgl.oben S.14, Fußn.10
 - 5) Dazu E.Schmidt-Assmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S.271, W.Bielenberg, Ist die Bemessung der Enteignungsentschädigung nach dem BBauG verfassungswidrig?, DVBl. 1974, 113 ff.; derselbe, Reform in Stufen, S.25
 - 6) W.Ernst, Die Reform d.städt.Bodenrechts, S.80; Landeshauptstadt München Initiative, S.9, 27
 - 7) Auf die jeweiligen Veranstaltungsgebiete beschränkte Baugebote enthalten § 59 Abs.5 BBauG u. § 20 StBFG vom 27.7.1971, BGBl.I S.1125
 - 8) Vgl. § 133 Abs. 2 i.V.m.§ 135 Abs. 1 BBauG
 - 9) W.Bielenberg, Gutachten, S.B 14; Entwurf eines Gesetzes zur Änd.d.BBauG (BT.Drs.7/2496), Begründung, S.29

Einheitswerten keine realistische Besteuerungsgrundlage ¹⁾, so daß sie als Kosten der Zurückhaltung gegenüber den zu erwartenden Wertsteigerungen nicht ins Gewicht fallen und betriebswirtschaftlich keine, dem tatsächlichen Wert entsprechende Verzinsung und damit optimale Ausnutzung des vorhandenen Baubodens erzwingen ²⁾.

Bei einer späteren Veräußerung schließlich bleibt der inzwischen eingetretene Wertzuwachs regelmäßig erhalten, denn der Veräußerungserlös ist nach geltendem Steuerrecht, außer bei Betriebsgrundstücken, nach einer zweijährigen Spekulationsfrist abgabenfrei ³⁾. Bei Betriebsgrundstücken ermöglicht § 6 b EStG immerhin die Konservierung des Wertzuwachses durch Reinvestition des Veräußerungserlöses ⁴⁾.

2. Die Baulandnachfrage

Dem zu knappen Baulandangebot steht eine ständig wachsende Nachfrage gegenüber ⁵⁾. Die Ursachen für diesen Nachfrage-Überhang sind teilweise identisch mit denen, die die Zurückhaltung von Bauboden bewirken, wie z.B. der Wertbeständigkeit von Grund und Boden, der spekulativ bedingten Nachfrage sowie der steuerrechtlichen Begünstigung des Grundeigentums. Sie sind aber auch in der wirtschaftlichen, vor allem wachstumspolitischen, in der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung, insbesondere seit Ende des II. Weltkrieges zu suchen ⁶⁾.

Auch bei der gegenwärtig leicht abnehmenden Bevölkerungszahl in der BRD ⁷⁾ wird der private Bodenbedarf in Folge des inzwischen im Hinblick auf die Qualität der Wohnraumnutzung erheblich gestiegenen Anspruchsniveaus weiter zunehmen ⁸⁾. Hinzu kommen früher kaum verbreitete Nachfrageformen, wie etwa der Wunsch nach einer eigenen Zweit- oder Ferienwohnung. Generell kann man sagen, daß die vermehrte Freizeit und das Bedürfnis nach Erholung zumindest regional den Bodenmarkt nicht unerheblich belasten.

1) Städtebaubericht 1969, S.104; Mönter-Ziemer, Zur Besteuerung d.Bodenwertsteigerung, S.7; W.Bielenberg, Gutachten, S.B. 10

2) U.Pfeiffer, Steuerung der Bodennutzung, S.33; O.v.Nell-Breuning, Gerechter Bodenpreis, S.25; Städtebaubericht 1970, S.41

3) Vgl. § 23 EStG v. 1.12.1971, BGBI.I S. 1881

4) Dazu W.Pohl, Die Bodenfrage, S.86; O.v.Nell-Breuning, Gerechter Bodenpreis S.27

5) Für viele D.Duwendag, Bodenmarkt u.Bodenpolitik, S.580; H.J.Vogel, Bodenrecht und Stadtentwicklung, NJW 1972, S.1544

6) Städtebaubericht 1970, S.40; 2.Raumordnungsbericht d.Bayer.Staatsreg.S.25/26

7) Stat. Jahrbuch 1975, S.57

8) D.Duwendag, Bodenmarkt und Bodenpolitik, S.580

Zu vermehrter Nachfrage nach Bauland führen auch die vor allem durch die Automation veränderten flächenextensiven Produktionstechniken der Industrie, die zudem die Neigung fördern, für evtl. Betriebserweiterungen Boden auf Vorrat zu erwerben ¹⁾. Bei Betriebsverlegungen wirkt außerdem § 6 b EStG nachfragestimulierend, da aus Gründen der Steuerersparnis möglichst der gesamte Veräußerungserlös wieder in Grund und Boden investiert wird, auch wenn dies produktionstechnisch nicht erforderlich wäre ²⁾.

Schließlich sei noch auf den ständig steigenden Flächenbedarf der öffentlichen Hand für den Bau von Verkehrsanlagen sowie von Bildungs- und Infrastruktureinrichtungen hingewiesen ³⁾.

Alle diese Umstände führten zu einer permanenten Unausgewogenheit, insbesondere der städtischen Baubodenmärkte und verursachten bis vor kurzem eine ganz erhebliche kontinuierliche Anhebung des Bodenpreisniveaus.

3. Die Konzentration der Nachfrage

Dieses Marktungleichgewicht wird verschärft durch die Konzentration der Nachfrage ⁴⁾. Die Attraktivität städtischer Zentren, bedingt durch Verkehrsgünstigkeit, differenzierte Arbeitsmärkte, Kommunikationsvorteile und vieles andere mehr, lenken die Nachfrage in Ballungs- und Entwicklungsgebiete, engen den Bodenmarkt dadurch weiter ein und fördern damit seine monopolartige Struktur. Ähnliches gilt für die Konzentration der Nachfrage auf bevorzugte Erholungsräume ⁵⁾.

Parallel hierzu ist ein Umstrukturierungsprozeß in der Landwirtschaft zu beobachten, dessen hier wichtigste Folge, die kontinuierliche Abnahme der Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten ist ⁶⁾, denn die frei werden-

1) Städtebaubericht 1970, S. 40; Landeshauptstadt München, Initiative S. 21

2) O.v.Nell-Breuning, Gerechter Bodenpreis, S. 33

3) Conradi, Dieterich, Hauff, Für ein soziales Bodenrecht, S. 41; D.Duwendag, Bodenmarkt und Bodenpolitik, S. 580; O.v.Nell-Breuning, Gerechter Bodenpreis, S. 32

4) W.Bielenberg, Gutachten, S. B 90; W.Ernst, Bodenrecht, S.11; H.J.Vogel, Baurecht und Stadtentwicklung, NJW 1972, 1544; G.Voss, Soziales Bodeneigentum und Bodenmarkt, S. 41

5) Städtebaubericht 1970, S. 40

6) Stat. Jahrbuch 1975, S. 175

den Arbeitskräfte finden in erster Linie in den wirtschaftsstarken Ballungsräumen eine neue Beschäftigung und verschärfen damit zusätzlich die dort ohnehin angespannte Situation auf dem Baubodenmarkt ¹⁾.

III. Abschnitt

Die wesentlichen, bodenpreisbedingten Fehlentwicklungen

Die hohen Grundstückspreise haben den Bau von Wohnungen und Infrastruktureinrichtungen unvertretbar verteuert. So haben sich beispielsweise die Preise für Bauland in München von 1961 bis 1972 nahezu vervierfacht, wobei allerdings im Jahr 1973 ein leichter und im Jahre 1974 ein erheblicher Rückgang der Baulandpreise um 12,5% zu beobachten war ²⁾, der aber keinesfalls zu einem Aufschub der Bodenmarktreform verleiten sollte, weil diese Preisentwicklung in erster Linie konjunkturelle Ursachen hat.

Der Soziale Mietwohnungsbau im Stadtgebiet von München wurde u.a. in Folge der Bodenpreisentwicklung weitgehend zum Erliegen gebracht ³⁾, mit den bekannten unsozialen Konsequenzen für das Mietpreinsniveau. Daran ändern auch die nunmehr bestehenden sog. Wohnungshalden nichts, weil sie nicht als preisgünstiges Wohnraumangebot für breite Schichten der Bevölkerung angesehen werden können.

Was hier für München skizziert wurde, gilt in ähnlicher Weise auch für andere größere Städte in der BRD und tendenziell auch für expandierende Mittel- und Kleinstädte ⁴⁾. Schätzungen gehen dahin, daß die Durchschnittspreise für Bauland seit 1950 um etwa das Zehnfache gestiegen sind ⁵⁾ und der gesamte leistungslose Bodenwertzuwachs seit dem II. Weltkrieg wird

-
- 1) W. Ernst, Bodeneigentum und Bodenrecht, S. 17;
 - 2) Jahresbericht über den Grundstücksverkehr u. die Grundstückspreisentwicklung im Stadtgebiet von München im Jahr 1974, S. 17; im statistischen Durchschnitt hat sich der Rückgang der Baulandpreise bisher nur geringfügig niedergeschlagen, vgl. Stat. Jahrbuch 1975, S. 441
 - 3) Jahresbericht über den Grundstücksverkehr u. die Grundstückspreisentwicklung in München im Jahre 1972, S. 9
 - 4) Deutscher Städtetag, Stadtentwicklung und Bodenverfassung, S. 7; Entwurf eines Gesetzes zur Änderung d.BauG, (BT Drs. 7/2496)
 - 5) W. Hofmann, Bodeneigentum und Gesellschaft, S. 19

auf etwa 100 Mrd. DM veranschlagt ¹⁾.

Eine andere Folge der hohen Bodenpreise ist der Zwang zu einer möglichst intensiven Ausnutzung der Grundstücke, die nicht selten in Konflikt gerät mit den Anforderungen an gesunde und bau-ästhetische Wohn- und Arbeitsverhältnisse ²⁾.

Weiter müssen in Folge der Bodenpreisentwicklung für die Erstellung von Gemeinschafts- und Infrastruktureinrichtungen häufig ungünstig gelegene Grundstücke herangezogen werden, die zudem bis auf die Erschließungsanlagen von der Allgemeinheit finanziert werden müssen, deren Qualität jedoch die Bodenpreise oft erheblich steigen läßt, was zu einer Privatisierung der durch die öffentliche Hand geschaffenen Wertzuwächse führt ³⁾. Überhaupt werden Planung und Stadtentwicklung durch die hohen Grundstückspreise außerordentlich behindert ⁴⁾. Hingewiesen sei nur auf das Problem der für die Qualität einer Stadtstruktur so bedeutsamen Erhaltung einer nennenswerten Wohnnutzung auch in den Kernbereichen und Innenstadtrandgebieten unserer Städte. Dort wird die weniger rentable Wohnraumnutzung mehr und mehr zu Gunsten einer rein ökonomisch orientierten Stadtstruktur verdrängt.

Besonders bedenklich ist schließlich, daß die enormen Bodenwertzuwächse relativ wenigen Grundstückseigentümern zufließen ⁵⁾, und andererseits durch die hohen Baulandpreise die breite Streuung von Bodeneigentum außerordentlich erschwert wird ⁶⁾. Im Gegenteil ist eine immer stärkere Konzentration von Grundeigentum in den Händen kapitalkräftiger juristischer Personen des privaten und öffentlichen Rechts zu beobachten ⁷⁾, die zusammen mit anderen Mängeln des Baubodenmarktes Institution und Legitimität privaten Grundeigentums in Frage stellt.

-
- 1) K.H.Walper, Verstädterungstendenzen und Konsequenzen für das Bodenrecht, Innere Kolonisation, 1970, 133; M.Tiemann, die Baulandpreise und ihre Entwicklung, Der Städtetag, 1970, 562, 572
 - 2) W.Ernst, Bodeneigentum u. Bodenrecht, S.12
 - 3) Entwurf eines Gesetzes zur Änd.d.BBauG (BT.Drs.7/2496), Begründung, S.31; Städtebaubericht 1969, S.104; Zwischenbericht, S.21
 - 4) Städtebaubericht 1970, S.42; Entwurf eines Gesetzes zur Änd.d.BBauG. (BT.Drs. 7/2496), Begründung, S.21; H.Sendler, Die Konkretisierung einer modernen Eigentumsverfassung durch Richterspruch, DÖV 1971, 16,17
 - 5) Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, S.11; L.Raiser, Verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie und Städtebau, Universitas, 1971, 791, 805; H.J. Vogel, Bodenrecht und Stadtentwicklung, NJW 1972, 1544, 1545
 - 6) Städtebaubericht 1969, S.104
 - 7) W.Ernst, Bodeneigentum und Bodenrecht, S.11; derselbe, Referat S.L 10

3. Kapitel

Änderung der Eigentumsverfassung als Alternative ?

I. Abschnitt

Die Überführung von Bauboden auf die öffentliche Hand

1. Die in jüngerer Zeit vorgeschlagenen Modelle

Die Forderung, die geschilderten bodenmarkt- und bodenpreis bedingten Mißstände durch eine Überführung des Baubodens auf die öffentliche Hand zu beseitigen, ist nicht neu. Beginnend im vorigen Jahrhundert wurden mehrmals derartige Vorschläge ¹⁾ gemacht, ohne daß dadurch die Entwicklung des Bodenrechts in Deutschland nennenswert beeinflußt worden wäre ²⁾.

Neuerdings haben diesbezüglich die DKP und vor allem die SPD Vorschläge unterbreitet.

Nach den Vorstellungen der DKP ³⁾ sollen in Anknüpfung an alte Sozialisierungsvorstellungen vorwiegend im städtischen Bereich gelegene Grundstücke in öffentliches Eigentum überführt werden und zwar sowohl der Boden wie auch die Gebäude und die daran bestehenden Nutzungsrechte. Für die Grundeigentümer ist eine Entschädigung in Höhe des Bilanzwertes vorgesehen.

Die Bodenrechtskommission der SPD hat vorgeschlagen ⁴⁾, im Wege der Enteignung in städtebaulichen Problemgebieten den Boden in sog. kommunales Verfügungseigentum zu überführen ⁵⁾. Verfügungseigentum bedeutet dabei Grundeigentum ⁶⁾ ohne Gebäudeeigentum, denn die Gebäude sollen in der-

1) Vgl. W.Fritz, Ideen zur Sozialisierung des Bodens; H.Bernoulli, Die Stadt und ihr Boden, S. 122 ff.; W.Dittus, Baurecht im Werden, S. 104, 105;

2) E.Schmidt -Assmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 39

3) Gesetzentwurf z. Neuordnung des Bodenrechts, wiedergegeben bei H.Knirsch, Bodenrecht, S. 75 ff.

4) Vorschläge eigentumsrechtlicher Lösungen zur Reform der Bodenordnung, S. 5 ff.; Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, S. 40 und 53 ff.;

5) Ähnlich: Forderungskatalog der Jungsozialisten zur Kommunalpolitik, wiedergegeben bei H. Knirsch, Bodenrecht, S. 41; Für erwägenswert gehalten auch in: Deutscher Städtetag, Stadtentwicklung u. Bodenverfassung, S. 9 ff.

6) und zwar im herkömmlichen Sinn und nicht als sog. öffentliches Eigentum vgl. H.Westermann, Aufspaltung des Bodeneigentums, S. 71

artigen Problemgebieten weder Bestandteil des Bodens noch des sog. Nutzungseigentums, sondern selbständig sonderrechts- und verkehrsfähig sein. An dem so erworbenen kommunalen Bodeneigentum sollen dann im Wege öffentlicher Ausschreibung als Nutzungseigentum bezeichnete ¹⁾ veräußerliche und vererbliche Nutzungsrechte vergeben werden. Die fraglichen Problemgebiete sollen unter bestimmten stadtplanerischen und stadtentwicklungspolitischen Gesichtspunkten, aber auch, was hier besonders interessiert, bei einem hohen, vom Durchschnitt abweichenden Preisniveau von der Gemeinde durch Satzung als sog. Nutzungseigentumsgebiete ausgewiesen werden. Die Bildung von Verfügungs- und Nutzungseigentum soll daher auch ein Instrument der Bodenpreispolitik sein.

2. Die bodenmarktpolitische Leistungsfähigkeit

Wenn man die Marktfähigkeit und damit den Grundstücksverkehr mit Boden auch nur teilweise beseitigt, so muß man an die Stelle des Bodenmarktes einen anderen Steuerungsmechanismus setzen, der Angebot und Nachfrage ausgleicht. Während die DKP hier offenbar an die Verwaltung denkt, sieht das Modell der SPD einen differenzierten Nutzungsrechtmarkt im Wege öffentlicher Ausschreibungen vor ²⁾. Gesetzlich festgelegte Vergabekriterien sollen u.a. das Preisgebot sowie die Übereinstimmung von Nutzungsaufgaben und Investitionsabsichten sein. An anderer Stelle ³⁾ ist ausgeführt, daß das Nutzungsentgelt grundsätzlich ein sich an den Bodenwertsteigerungen orientierender, dynamischer Marktpreis sein soll, während im sozialen Wohnungsbau und in anderen Sonderfällen an eine Art Kostenpreis gedacht ist.

Dadurch wird aber in der Bodenpreisfrage nichts Entscheidendes geleistet. Auf dem freien Nutzungsrechtmarkt werden statt der Bodenpreise die Nutzungsentgelte entsprechend der wachsenden Bodenknappheit steigen ⁴⁾. Im Bereich der sozial gebundenen Nutzungsentgelte liegt wirtschaftlich gesehen nichts anderes, als eine Subventionierung dieser Verwaltungszwecke

1) Das Nutzungseigentum ist kein Eigentum, i.S.v. Art. 14 GG, weil es nicht durch freie Verfügungsbefugnis, Privatnützigkeit und zeitliche Unbegrenztheit gekennzeichnet ist; vgl. näher H. Westermann, Aufspaltung des Bodeneigentums, S. 36, 37

2) Vorschläge eigentumsrechtlicher Lösungen z. Reform der Bodenordnung, S. 7

3) Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, S. 54; U. Pfeiffer, Ansätze für eine bodenpolitische Konzeption, S. 73; vgl. auch F. W. Behmenburg, Mit Erbaurecht allein ist es nicht getan, Die demokratische Gemeinde, 1972, 13

4) Vgl. auch W. Ernst, Bodeneigentum und Bodenrecht, S. 19

vor ¹⁾, denn das von der öffentlichen Hand eingesetzte Kapital, bzw. der auch nach der Bildung des Verfügungseigentums bei den Gemeinden entstehende Bodenwertzuwachs ²⁾ wird lediglich einer marktgerechten Verzinsung entzogen. Die Vereinnahmung der Grundrente und eine derartige Subventionierung kann aber leichter und gezielter und für den gesamten Bauboden einheitlich auf steuerrechtlichem Weg erreicht werden ³⁾, ohne daß auch nur in Teilbereichen die Steuerungsfunktion des Marktes als Knappheitsindikator und Raumordnungsregulator ausgeschaltet werden müßte. Die Ausschaltung des Marktmechanismus geht an der Realität der Bodenknappheit vorbei ⁴⁾ und birgt die Gefahr von Grundstücksverschwendungen und Fehldispositionen in sich ⁵⁾, was nicht zuletzt Versuche sozialistischer Staaten beweisen, marktähnliche Mechanismen in diesem Bereich neu zu beleben.

Dort wo der Markt Nutzungskonflikte vom Standpunkt der Stadtentwicklung fehlentscheidet ⁷⁾, wie z.B. in Kerngebieten, kann m.E. grundsätzlich mit einem ausreichenden Planungsinstrumentarium, einer richtigen und rechtzeitigen Planung sowie durch entsprechende Nutzungsvorschriften Abhilfe geschaffen werden ⁸⁾.

Die Stadtplanung im allgemeinen würde längst nicht in dem Maße erleichtert, wie dies vereinzelt angenommen wird ⁹⁾. Nur selten dürfte die Planänderung mit dem Ende der Nutzungszeit zusammenfallen, was wiederum umfangreiche Entschädigungspflichten für die Nutzungsrechtsbeeinträchtigung

1) Vgl. auch H.G.Lange, Vor- und Nachteile d.Nutzungsrechts, Die demokratische Gemeinde, 1972, 11, 12; W.Ernst, Bodeneigentum und Bodenrecht, S.19; W.Pohl, Die Bodenfrage, S.88

2) Dazu U.Pfeiffer, Ansätze für eine bodenpolitische Konzeption, S.74; W.Ernst, Referat S.L 11; T.Paul, Privates Grundeigentum und Bodenpolitik, S.106

3) Ähnlich W.Ernst, Referat S.L 20; W.Ernst, Bodeneigentum und Bodenrecht, S.19; H.Westermann, Aufspaltung des Bodeneigentums, S.53, 54

4) W.Bielenberg, Gutachten S.B 93

5) Zwischenbericht, S.7; W.Ernst, Referat, S.L 20

6) F.Schreiber, in: Bodenordnung? S.9

7) Vgl.H.J. Vogel, Bodenrecht und Stadtentwicklung, NJW 1972, 1544, 1545

8) Vgl.auch W.Ernst, Verhandlungen S. L 273; ob gewisse Kernbereichsgrundstücke aus stadtplanerischen Gründen in kommunales Eigentum überführt werden sollten, kann hier, da ohne bodenmarktpolitische Bedeutung, dahingestellt bleiben, vgl.dazu R.Scharnberg,Referat, S.L 43 u. H.G.Lange, Vor- und Nachteile des Nutzungsrechts, Die demokratische Gemeinde 1972, 11/13

9) U.Pfeiffer, Verhandlungen, S.L 258; Forderungskatalog der Jungsozialisten für Kommunalpolitik, wiedergegeben bei H.Knirsch, Bodenrecht, S.41; wie hier H.Westermann, Aufspaltung des Bodeneigentums, S.59, 60

auslösen würde ¹⁾, zumal aus Gründen der Rentabilität privater Bodennutzung die Nutzungsfristen nicht zu kurz bemessen werden könnten ²⁾, denn je ungünstiger diese Nutzungsrechte ausgestaltet würden, desto mehr bestände die Gefahr, daß die damit verbundenen Risiken und Kosten letztlich auf Verbraucher und Mieter überwälzt würden, die somit den erweiterten stadtplanerischen Gestaltungsspielraum zu bezahlen hätten ³⁾.

An die Stelle der Planungsinteressen der Bodeneigentümer träten schließlich diejenigen der Nutzungsberechtigten ⁴⁾ und im übrigen kann das Problem des Planungsschadenersatzes bei notwendigen Neuplanungen nicht losgelöst von den immensen Kosten einer Kommunalisierung städtischen Grund und Bodens betrachtet werden, die bei der gegenwärtigen Finanzsituation der Kommunen ohnehin nicht aufgebracht werden können.

Zu bedenken ist außerdem, daß die Kommunalisierung als Mittel zur Verbesserung der Stadtentwicklung ein sehr globales Instrument ist, das finanzielle Mittel auch dort bindet, wo mit einer Nutzungsänderung auf absehbare Zeit nicht zu rechnen ist, oder, bei einer weitergehenden räumlichen Beschränkung, praktisch keine bodenmarkt- oder bodenpreispolitische Bedeutung hat. Zusammen mit einer möglichen Schwächung der vom Staat nicht ersetzbaren privaten Investitionstätigkeit auf dem Bausektor ⁵⁾ und der Schwierigkeit effektiver demokratischer Kontrolle der Verwaltung in diesem Bereich ⁶⁾, was die vielen Grundstücksaffären beweisen, scheint mir die Überführung städtischen Grund und Bodens auf die öffentliche Hand ein wenig geeignetes und keinesfalls notwendiges Mittel zur Neuordnung des Bodenmarktes zu sein.

-
- 1) W.Ernst, Referat, S.L 21; vgl.dazu auch die Fülle der vorgesehenen entschädigungspflichtigen Tatbestände des SPD-Modells, Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, S.55
 - 2) Vorgesehen ist eine Laufzeit des Nutzungsrechts zwischen 30 u. 90 Jahren, je nach Art der Bodennutzung; Vorschläge eigentumsrechtlicher Lösungen zur Reform der Bodenordnung, S.7
 - 3) H.G.Lange, Vor- und Nachteile des Nutzungsrechts, Die demokratische Gemeinde, 1972, 11, 12; vgl.auch H.Westermann, Aufspaltung des Bodeneigentums, S.31, 32
 - 4) Vgl.auch W.Ernst, Referat, S.L 21
 - 5) So ist in Stockholm, wo 95% der Stadtfläche der Gemeinde gehören, die Wohnungsnot sehr beachtlich und zudem muß ein erheblich höherer Anteil des Einkommens für Wohnen aufgewandt werden als in der BRD; F.Steffan, Das sozialgebundene Eigentum, Der langfristige Kredit, 1972, 495, 503; durchgreifende Bedenken sind in diesem Zusammenhang auch gegen die Trennung von Boden- und Gebäudeeigentum geäußert worden; vgl.H.Westermann, Aufspaltung des Bodeneigentums, S.34 ff.u. S.73
 - 6) Bedenken insoweit auch bei W.Pohl, Die Bodenfrage, S.87, W.Ernst, Referat, S. L 20; Zwischenbericht, S.7

3. Eigentumspolitische Erwägungen

Eigentum, und gerade auch das Grundeigentum, wird seit der französischen Revolution als unentbehrliches Substrat persönlicher Freiheit angesehen ¹⁾. Die liberale Eigentumstheorie beruht auf der Vorstellung, Eigentum vermittele wirtschaftliche Sicherheit, fördere Eigeninitiative, Selbstverantwortung und Selbstverwirklichung und schaffe bei genügend breiter Streuung durch Dezentralisation ökonomischer Macht einen erweiterten Freiheitsraum ²⁾. Auf diesen Überlegungen von der Funktion des Eigentums basieren im wesentlichen die westlichen freiheitlichen Gesellschaftsordnungen ³⁾. Für diese, wie auch für die sozialistischen Staaten, wenn auch dort mit umgekehrten Vorzeichen, kommt dem Eigentum eine entscheidende ideologische Schlüsselstellung zu ⁴⁾. Zu- recht ist aber darauf hingewiesen worden ⁵⁾, daß das so verstandene Eigentum seit der französischen Revolution einen nicht unerheblichen Funktionsverlust erlitten hat.

-
- 1) BVerfGE 24, 367, 389: "Das Eigentum ist ein elementares Grundrecht, das in einem engen Zusammenhang mit der Garantie der persönlichen Freiheit steht. Ihm kommt im Gesamtgefüge der Grundrechte die Aufgabe zu, dem Träger des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich sicherzustellen und ihm dadurch eine eigenverantwortliche Gestaltung des Lebens zu ermöglichen."; vgl. auch L. Raiser, Verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie und Städtebau, S. 793; F. Steffan, Das sozialgebundene Eigentum, Der langfristige Kredit, 1972, 496; W. Fritz, Verfassung, Rechtsgefühl und Städtebau, in: Material zur Reform des Bodenrechts, S. 88; M. Sellmann, Sozialbindung des Eigentums und Enteignung NJW 1965, 1689
 - 2) Vgl. W. Geiger, Die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG und ihre Bedeutung für den sozialen Rechtsstaat, in: Material zur Reform des Bodenrechts, S. 75
 - 3) M. Sellmann, Sozialbindung des Eigentums und Enteignung, NJW 1965, 1689; L. Vaubel, Eigentum und Eigentümer in unserer Gesellschaftsordnung, in: Material zur Reform des Bodenrechts, S. 77; G. Bohnsack, Gesellschaft, Raumordnung, Städtebau, Grund und Boden, S. 1
 - 4) P. Badura, Eigentum im Verfassungsrecht der Gegenwart, S. T. 5, 6; M. Sellmann, Sozialbindung des Eigentums und Enteignung, NJW 1965, 1689
 - 5) P. Badura, Eigentum im Verfassungsrecht der Gegenwart, S. T. 7 ff.; U. Scheuner, Grundl. und Art d. Enteignungsentsch., S. 87 ff.; L. Raiser, Verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie und Städtebau, Universitas 1971, 791, 809; W. Fritz, Verfassung, Rechtsgefühl und Städtebau, in: Material zur Reform des Bodenrechts, S. 87

Immer mehr überlagern öffentlichrechtliche Bindungen die Eigentumsordnung. Das Unternehmenseigentum ist weitgehend gesellschaftsrechtlich gebunden und jedenfalls für die Masse der Anteilseigner nicht mehr unmittelbare Basis wirtschaftlicher Betätigung. Auch als Grundlage individueller Daseinsvorsorge hat das Eigentum vor allem gegenüber öffentlichrechtlichen Versorgungseinrichtungen an Bedeutung verloren.

Die eingangs erwähnte Sinngebung für das private Eigentum ist darüber hinaus nur dann tragfähig und dem Sozialstaatsprinzip entsprechend, wenn dieses Eigentum breiten Schichten der Bevölkerung zugänglich ist, und nicht, wie im Bereich des Bodeneigentums, eine fortschreitende Konzentration vor allem in den Händen juristischer Personen zu beobachten ist ¹⁾, die gerade Abhängigkeiten und Machtkonzentrationen hervorruft und so den eigentumspolitischen Zweck des Bodeneigentums gefährdet.

Eigentumspolitische Erwägungen können daher einer Überführung städtischen Grund und Bodens auf die öffentliche Hand nur dann entgegengehalten werden, wenn es gelingt, das im Grundsatz positive Ziel der liberalen Eigentumstheorie mit den Anforderungen des Sozialstaatsprinzips ein Einklang zu bringen, wenn es also gelingt, die bodenmarktbedingten Mißstände mit anderen Mitteln zu beseitigen. Dann kann auch heute in diesem Bereich das Eigentum trotz des zu beobachtenden Funktionswandels eine positive, freiheitssichernde Funktion ausüben ²⁾. Ehe man daher erhebliche Teile des Volksvermögens einer wohlverstandenen wirtschaftlichen Betätigung Privater entzieht, gebieten es daher eigentumspolitische Erwägungen, den Versuch einer ernsthaften Reform zu unternehmen.

II. Abschnitt

Erfordert die Bodenmarktreform eine Änderung des Eigentumsbegriffs

Lehnt man die Überführung städtischen Grund und Bodens auf die öffentliche

1) Vgl. auch G. Bohnsack, Gesellschaft, Raumordnung, Städtebau, Grund- und Boden, S. 2; W. Geiger, Die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG und ihre Bedeutung für den sozialen Rechtsstaat, in: Material zur Reform des Bodenrechts, S. 75

2) Vgl. auch E. Nawroth, Kommunalisierung des Bodens, S. 7

Hand als Mittel zur Lösung des Bodenmarktpblems ab, so bleibt die Frage, ob die gegenwärtige Eigentumsverfassung flexibel genug ist, um mit anderen Mitteln die anstehenden bodenpolitischen Probleme zu bewältigen.

Verschiedentlich ist gefordert worden, die Reichweite der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG einzuschränken, etwa dahingehend, daß nur Verbrauchs- und Gebrauchseigentum sowie Eigentum für persönliche Versorgungsvorkehrungen geschützt werde ¹⁾, daß zur differenzierten Behandlung der verschiedenen Eigentumsarten, insbesondere des Bodeneigentums, spezielle Eigentumsbegriffe zu entwickeln seien ²⁾, oder daß Eigentum nicht als Sachherrschaft, sondern als bloße Sachnutzungsfreiheit zu definieren sei ³⁾.

Derartige Forderungen nach Veränderung der Eigentumsverfassung bringen aber die entscheidenden eigentumsrechtlichen Probleme bei der Neugestaltung des Baulandmarktes einer Lösung nicht näher. Die wichtige Frage nach dem Ausmaß der Sozialpflichtigkeit des Grundeigentums wird nur verlagert, wenn man eine selbständige Kategorie Grundeigentum bildet; sicher ist auch, daß der Eigentumsschutz nach gegenwärtigem Verfassungsverständnis nicht ohne gravierende Eingriffe in die derzeitige Verfassungs- und Wirtschaftsstruktur auf eine bloße Sachnutzungsfreiheit oder auf bestimmte Eigentumskategorien beschränkt werden kann, was darüberhinaus eigentumspolitisch weder wünschenswert, noch realistisch oder gar erforderlich ist.

Art. 14 GG, der dem Gesetzgeber aufgibt, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen, eröffnet einen genügend großen Spielraum, innerhalb dessen eine sachgerechte Baulandordnung möglich ist ⁴⁾. Auch ohne Aufspaltung des Eigentumsbegriffes kann die Intensität des Eigentumsschutzes je nach wirtschaftlicher und sozialer Funktion des fraglichen Gegenstandes

-
- 1) Vgl. M. Neuffer, Städte für alle, Entwurf einer Städtepolitik; vgl. auch H. Krüger, Die Bestimmung d. Eigentumsinhaltes (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG)
 - 2) H. Hattenhauer, Zur Neudefinition des Eigentumsbegriffes im Bodenrecht, S. 183 ff.; derselbe: Zur Neudefinition des Eigentumsbegriffes im Bodenrecht, in: Das Dilemma der Bodenordnung, S. 75 ff.
 - 3) H. Hattenhauer, Zur Neudefinition des Eigentumsbegriffes im Bodenrecht, S. 193
 - 4) Vgl. auch W. Ernst, Bodeneigentum und Bodenrecht, S. 31; K. Ravens, Grundlagen und Perspektiven der deutschen Bodenpolitik, S. 36; H. Sender, Die Konkretisierung einer modernen Eigentumsverfassung durch Richterspruch, DÖV 1971, 17; Conradi-Dietrich-Hauff, Für ein soz. Bodenrecht, S. 16

und dann auch innerhalb der jeweiligen Eigentumskategorie gestuft werden, so daß den besonderen Anforderungen des Gemeinwohls an die Sozialpflichtigkeit von Grund und Boden durch eine funktionsbezogene Verfassungsauslegung Rechnung getragen werden kann¹⁾, worauf auch das BVerfG²⁾ hingewiesen hat, wenn es davon spricht, daß eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung dazu zwingt, "die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern". Diese funktionsbezogene Interpretation von Art. 14 GG ist wiederum nicht statisch, muß also nicht vorgefundene Wertungen perpetuieren, sondern ist anpassungsfähig an die sich wandelnden gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse³⁾ und muß heute entscheidende Auslegungsimpulse vom Sozialstaatsprinzip erhalten⁴⁾.

Dies bedeutet andererseits nicht, daß der Gesetzgeber das Eigentum als subjektives Recht durch Normierung von nur sogenannten Sozialpflichtigkeiten aushöhlen könnte, oder daß das Eigentum nur nach Maßgabe seiner sozialen und gesellschaftlichen Funktion geschützt sei, denn bei Verwirklichung seines Gestaltungsauftrags aus Art. 14 GG ist der Gesetzgeber gehalten, die Prinzipien der Verhältnismäßigkeit und Sachgerechtigkeit zu beachten, sowie Institution und Wesensgehalt des Eigentums unangetastet zu lassen⁵⁾. Funktionsbezogene Verfassungsauslegung ist lediglich ein Mittel, um das Maß der Sozialpflichtigkeit im Einzelfall zu bestimmen, nicht aber, um die Grenze zwischen Sozialbindung und Enteignung zu verschieben⁶⁾.

Resümiert man, so kommt man zu dem Ergebnis, daß nicht die Eigentumsverfassung der Änderung bedarf, sondern, daß der Gesetzgeber aufgerufen

-
- 1) P.Badura, Eigentum im Verfassungsrecht der Gegenwart, S.T 26 ff.; derselbe, Der verfassungsrechtliche Rahmen der Baugesetznovelle, S.102, 103; L.Raiser, Zur Eigentumsgarantie des Grundgesetzes, AÖR, Bd.78, S.118 f.; H.M.Pawlowski, Substanz-oder Funktionseigentum, AcP 165, 1965, S.395; E.Forsthoff, Die Sozialgebundenheit des Eigentums auf dem Gebiet des Baurechts, BBauBl.1952, 179,180
 - 2) BVerfGE,21, 73, 83
 - 3) Dazu H.Sendler, Zum Wandel der Auffassung von Eigentum, DÖV 1974, S.73, 79 ff.; H.Müller, Gedanken über Bodeneigentum und Städtebau, S.268; P.Badura, Eigentum im Verfassungsrecht der Gegenwart, S.T.16.;E.Forsthoff, Die Sozialgebundenheit d.Eigentums auf dem Gebiet des Baurechts BBauBl.1952, 179; vgl.auch BVerfGE 31, 275, 284, 285
 - 4) G.Leibholz, Mehr Freiheit durch den Sozialstaat,wiedergegeben bei H. Knirsch, Bodenrecht, S.86 ff.
 - 5) P.Badura, Eigentum im Verfassungsrecht der Gegenwart,S.T.28, G.Leibholz, Mehr Freiheit durch den Sozialstaat, wiedergegeben b.H.Knirsch, Bodenrecht, S.86, ff.; vgl. auch BVerfGE 18, 121, 132
 - 6) Vgl. dazu auch T.Maunz,Bodenrecht vor den Schranken des Grundgesetzes, DÖV 1975, 1,4

ist, den Baulandmarkt endlich den Erfordernissen entsprechend zu organisieren.

III. Abschnitt

Die wichtigsten Ziele der Reform

Leitgedanke einer Neuordnung des Bodenmarktes muß es sein, dessen rechtliche Rahmenbedingungen so zu ändern, daß die Nachfrage nach Bauboden vermindert, andererseits aber dessen Angebot stimuliert wird, um so das Marktgleichgewicht und damit die Preissituation zu verbessern. Nur die reale Verbesserung der Marktsituation verspricht einen echten preispolitischen Erfolg. Dieses Ziel darf auch in einer rezessiven Phase wirtschaftlicher Entwicklung nicht aus den Augen verloren werden. Bodenpreissteigerungen werden als Ausdruck wachsender Knappheit auch in Zukunft und auch nach einer Neuordnung des Bodenmarktes vorhanden sein ¹⁾, doch gilt es, durch entsprechende Maßnahmen jeweils auf die Höhe der Preissteigerungsrate einzuwirken. Dabei wird in vielen Fällen der Neuabgrenzung zwischen den individuellen Interessen der Grundeigentümer und den Anforderungen des Gemeinwohls entscheidende Bedeutung zukommen ²⁾. Gewissermaßen Allgemeingut neuerer bodenreformerischer Überlegungen in der BRD ist es auch geworden, daß diese angestrebte Neuordnung des Bodenmarktes wohl nur durch ein aufeinander bezogenes System boden- und steuerrechtlicher Maßnahmen erreicht werden kann ³⁾.

Das Bodeneigentum muß seiner privilegierten Stellung entkleidet werden, damit es seine Attraktivität als wertträchtiges Anlage-

-
- 1) U.Pfeiffer, Ansätze für eine bodenpolitische Konzeption, S.74; Zwischenbericht, S. 7
 - 2) Vgl.W.Ernst, Die Reform d. städt.Bodenrechts, S.71; G.Bohnsack, Gesellschaft, Raumordnung, Städtebau, Grund und Boden, S.3; Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, S.13
 - 3) W.Bielenberg, Reform in Stufen, S.47 und die dort gegebene Übersicht

objekt verliert ¹⁾. Bodeneigentum sollte möglichst nur dann nachgefragt werden, wenn der primäre Nachfragezweck tatsächlich die Bodennutzung ist. Die durch die kommunale Planung verursachten Bodenwertsteigerungen müssen der Allgemeinheit zufließen ²⁾, nicht nur um mehr Verteilungsgerechtigkeit zu erreichen oder aus fiskalischen Gründen, sondern bodenmarktpolitisch vor allen Dingen deshalb, um die auf diese Wertsteigerungen gerichtete Nachfrage einzudämmen. Auch nach Erlass eines Bebauungsplanes muß Grund und Boden, sei es nun kontinuierlich oder im Veräußerungsfall, so besteuert werden, daß andere Vermögensobjekte in ihrer Attraktivität zumindest konkurrenzfähig sind.

Ein weiteres wichtiges Ziel ist es, den vorhandenen, erschlossenen Bauboden möglichst umgehend der baurechtlich zulässigen Nutzung zuzuführen, um so den Baulandmarkt von der Angebotsseite her zu beeinflussen ³⁾. Durch die baugesetzliche Ermöglichung einer vorausschauenden kommunalen Bodenpolitik muß zudem die Konkurrenzsituation auf dem Baulandmarkt und die Beschaffung preisgünstiger Grundstücke für den kommunalen Eigenbedarf verbessert werden ⁴⁾. Die hierzu notwendigen finanziellen Mittel werden nach Einführung der erwähnten Abgaben in vermehrtem Umfang als bisher zur Verfügung stehen. Darüberhinaus muß der Eigentumswechsel auch bei Zwangseingriffen reibungsloser als bisher gestaltet werden ⁵⁾.

-
- 1) Vgl. U. Pfeiffer, Ansätze für eine bodenpolitische Konzeption, S. 65; O. v. Nell-Breuning, Gerechter Bodenpreis, S. 25; Landeshauptstadt München, Initiative, S. 21 ff.
 - 2) Vgl. z. B. auch Deutscher Städtetag, Stadtentwicklung u. Bodenverfassung, S. 5; Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, S. 13; Zwischenbericht, S. 4
 - 3) Vgl. auch W. Bielenberg, Gutachten, S. B 90; Städtebaubericht 1969, S. 104
 - 4) Dazu W. Hofmann, Bodeneigentum u. Gesellschaft, S. 23; W. Ernst, Die Reform des städt. Bodenrechts, S. 71; G. Bohnsack, Gesellschaft, Raumordnung, Städtebau, Grund und Boden, S. 34
 - 5) Vgl. auch Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, S. 17, Landeshauptstadt München, Initiative, S. 27; Zwischenbericht, S. 14

Z W E I T E R T E I L
=====

VORSCHLÄGE ZUR NEUORDNUNG DES BODENMARKTES

1. Kapitel

Bodenrechtliche Maßnahmen

I. Abschnitt

Vorkaufsrecht und Bodenmarkt

1. Die Notwendigkeit kommunaler Bodenpolitik

Aktive gemeindliche Bodenpolitik, gekennzeichnet durch Bodenerwerb, Bodenbesitz und Bodenabgabe verfolgt einen doppelten Zweck: Einmal soll die Stadtentwicklung durch eine planorientierte Bodenpolitik über die öffentlichrechtlichen Instrumente der Bauleitplanung hinaus unterstützt werden ¹⁾ und zum anderen, was hier interessiert, soll durch eine Teilnahme der Kommunen am Geschehen des Bodenmarktes dieser durch eine gezielte Abgabepolitik preisdämpfend beeinflusst werden und eine rechtzeitige Beschaffung preisgünstiger Grundstücke für den kommunalen Eigenbedarf sowie für andere Zwecke, insbesondere den sozialen Wohnungsbau, ermöglicht werden ²⁾.

In der Vergangenheit wurde eine derartige kommunale Bodenpolitik sehr unterschiedlich und daher bodenmarktpolitisch mit wechselndem Erfolg praktiziert ³⁾. Nach dem II. Weltkrieg wurde der noch vorhandene Grundstücksvorrat der Gemeinden durch den enormen Bodenbe-

-
- 1) O.Pirkel, Kommunale Bodenpolitik, S.403; R.Scharnberg, Referat, S.L 34; W.Schmidt, Liegenschaftswesen, S.122
- 2) G.Bohnsack, Gesellschaft, Raumordnung, Städtebau, Grund und Boden, S.34; W.Ernst, Bodeneigentum und Bodenrecht, S.24; O.Pirkel, Kommunale Bodenpolitik, S.403; A.Ebert, Die gesetzlichen Vorkaufsrechte nach dem BBauG NJW 1961, 1430, 1431; H.Dyong, Empfehlen sich weitere bodenrechtl. Vorschriften im städtebaul.Bereich, DÖV 1972, 446, 449;vgl. auch § 89 d. zweiten Wohnungsbaugesetzes v. 1.9.1965, (BGBl.I S.1970)
- 3) R.Eberstadt, Handbuch d.Wohnungswesens u.d.Wohnungsfrage, S.567; Fuchs, Die Beschaffung v.Baugelände, S.62; E.Schmidt-Assmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S.37; Dittus-Zinkahn, BlBG, S.26

darf, insbesondere des sozialen Wohnungsbaus, weitgehend aufgezehrt ¹⁾. Die Neubeschaffung von Grund und Boden scheiterte oft an der Finanznot vieler Gemeinden ²⁾, aber auch an dem bisher mangelhaften baugesetzlichen Instrumentarium ³⁾. Die aktive gemeindliche Bodenpolitik ist außerdem durch unnötige ideologische Überfrachtung und ein leider allzu oft fiskalisch spekulatives Verhalten der Gemeinden selbst ⁴⁾ in Mißkredit gebracht worden. Eine marktkonforme Bodenpolitik ist aber ein nicht unwichtiger Baustein zur Neuordnung des Bodenmarktes und nach Schaffung neuer, den Bodenmehrwert abschöpfender Abgaben, auch aus finanzieller Sicht in vermehrtem Umfang möglich.

2. Bodenmarktsteuerung durch das Vorkaufsrecht

Als Eingriffsinstrumentarium einer solchen kommunalen Bodenpolitik bietet sich vor allen Dingen ein entsprechend ausgestaltetes Vorkaufsrecht an, das den Gemeinden eine frühzeitige, sachlich und räumlich ausgedehnte Intervention auf dem Bodenmarkt erlaubt ⁵⁾. Dem trägt die am 1.1.1977 in Kraft getretene neue Fassung des BBauG ⁶⁾ insoweit Rechnung, als das allgemeine Vorkaufsrecht gem. § 24 Abs.1 Nr. 1 u. 2. im gesamten Geltungsbereich eines Bebauungsplanes sowie in Gebieten, für die die Gemeinde die Aufstellung eines Bebauungsplanes beschlossen hat und in denen kein Vorkaufsrecht nach § 25 besteht, ausgeübt werden kann ⁷⁾.

1) W.Schmidt, Liegenschaftswesen, S.118, 119

2) W.Müller, Die Ordnung des Baubodenmarktes, S.64

3) W.Bielenberg, Gutachten, S.B13; E.Munzert, Verhandlungen, S.L 100

4) Vgl.dazu E.Arndt, Wohnungsbau u.städt.Bodenreform, S.64; O.v.Nell-Breuning, Bodenpolitik, S.83, 84

5) Mit der restriktiven Ausgestaltung des bisher im BBauG enthaltenen Vorkaufsrechtes sollte eine kommunale Bodenhortung verhindert und baupflichtige Käufer entsprechend geschützt werden; Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG, Vorbem. vor § 24, Rdn.3 u.4; A.Ebert, Die gesetzlichen Vorkaufsrechte nach dem BBauG, NJW 1961, 1430

6) Vgl.Gesetz zur Änderung des Bundesbaugesetzes v.18.8.1976, BGBl. I S.2221; die geänderten Vorschriften werden im folgenden mit dem Zusatz "n.F." zitiert.

7) Ähnlich z.B. Dt.Städteetag, Besseres Planungs-u.Bodenrecht, S.12; T.v. Trotha, Grundzüge einer Neuordnung des Bodenrechts, DÖV 1973, 253, 256; H.Dyong, Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften, DÖV 1972, 446, 449

Außerdem kann gem. § 25 BBauG n.F. durch Satzung ein Vorkaufsrecht in Gebieten begründet werden, in denen auf Grund von Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen zu erwarten ist, daß der Bodenmarkt in Bewegung geraten wird.

Bodenpolitisch unzweckmäßig erscheint aber der auf Antrag ¹⁾ des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in die Novelle aufgenommene, der Ausdehnung des Vorkaufsrechtes korrelierende weitgehende Abwendungsanspruch des Käufers, der schon in seiner bisherigen Ausgestaltung in § 25 Abs. 1 S. 3 BBauG als viel zu kompliziert empfunden wurde ²⁾ und die Effektivität des Vorkaufsrechtes beeinträchtigt hat. Während die Novelle in der Fassung der Regierungsvorlage einen Abwendungsanspruch nur vorsah, wenn bauplanerische Festsetzungen bereits vorhanden waren und der Eigentümer sich verpflichtete, sein Grundstück entsprechend zu nutzen ³⁾, ist nunmehr die Ausübung des Vorkaufsrechtes gem. § 24 Abs. 2 Nr. 3 u. 4 BBauG n.F. dann ausgeschlossen, wenn der Käufer erklärt und glaubhaft macht, daß er das Grundstück innerhalb einer angemessenen Frist entsprechend den vorhandenen oder bereits mit ausreichender Sicherheit bestimmbar künftigen Festsetzungen nutzen wird. Sind die künftigen Festsetzungen noch nicht absehbar, so ist die Ausübung des allgemeinen Vorkaufsrechtes gänzlich ausgeschlossen. Die Ausübung des besonderen Vorkaufsrechtes nach § 25 BBauG n.F. kann durch den Käufer abgewendet werden, wenn nach dem Stand der Planungsarbeiten der Verwendungszweck des Grundstücks mit ausreichender Sicherheit bestimmt werden kann und der Grundstückserwerber zur Nutzung bereit und in der Lage ist. Abgesehen davon, daß diese Erklärung des Erwerbers über die künftige plangemäße Nutzung des Grundstücks zwar glaubhaft gemacht werden muß, aber letztlich unverbindlich ist, ist das so neu gestaltete Vorkaufsrecht wiederum weitgehend auf Planverwirklichung angelegt und zu wenig bodenmarktpolitisch orientiert. Gerade die Möglichkeit, im Frühstadium einer verbindlichen Bauleitplanung aus preispolitischen

1) Vgl. BT.Drs. 7/4793 und dort § 24 Abs. 2

2) Kritisch hierzu auch W. Ernst, Referat, S. L. 15; H. Schrödter, BBauG, § 25, Rdn. 1; E. Schmidt-Assmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 205

3) Vgl. § 24 Abs. 2 Nr. 1 d. Entwurfes eines Gesetzes zur Änd. d. BBauG (BT.Drs. 7/2496)

Gründen auf dem Bodenmarkt mit Hilfe des Vorkaufsrechtes aktiv zu werden, ist den Gemeinden auch in Zukunft weitgehend versagt, wenn sie nicht von § 25 BBauG n.F. Gebrauch machen könnten, wobei der dort niedergelegte Satzungszweck, nämlich die Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung wohl hauptsächlich orts- und stadtplanerische und weniger bodenmarktpolitische Ziele verfolgt.

Andererseits dürfte eine, verschiedentlich geforderte, generelle Ausdehnung des Vorkaufsrechtes auf alle Gebiete, für die ein Flächennutzungsplan besteht ¹⁾, oder überhaupt auf das gesamte Gemeindegebiet ²⁾, nur schwerlich mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Einklang stehen und würde den Grundstücksverkehr übermäßig belasten ³⁾.

Gegen die Regelung der Regierungsvorlage, die an sich aus bodenpolitischer Sicht richtig und wünschenswert gewesen wäre, ist jedoch zu Recht eingewendet worden ⁴⁾, daß die Eingriffsvoraussetzungen nicht allein mit dem Begriff des Wohls der Allgemeinheit umschrieben werden können, mithin zu unsubstantiiert sind und keine genügend sicheren Konturen für Rechtsschutz und Kommunalaufsicht bieten. Der Gesetzgeber müßte deshalb bei der hier befürworteten stärkeren Ausdehnung des Vorkaufsrechtes Art und Ausmaß der durch das Vorkaufsrecht ermöglichten kommunalen Bodenpolitik näher festlegen. Geeignet hierzu wäre eine Aufnahme der bereits eingangs beschriebenen bodenpolitischen Zielsetzung in das Gesetz sowie die Schaffung von Richtlinien für die Preisgestaltung, die keinesfalls erwerbswirtschaftlich orientiert sein dürfte und sich an der unteren Grenze des Verkehrswertes bewegen müßte.

Eine quantitative Eingrenzung dieser kommunalen Bodenpolitik würde durch die Festlegung von, aus bodenmarktwirtschaftlichen Gründen

1) So W.Ernst, Referat, S.L 15; Soziale Ordnung d.Baubodenrechts, S.205

2) So Landeshauptstadt München, Initiative, S.32

3) Dies war mit ein Grund für die restriktive Ausgestaltung des Vorkaufsrechtes im BBauG a.F., Ernst-Zinkahn-Bielenberg, Vorbem. vor § 24, Rdn.3

4) P.Badura, Der verfassungsrechtliche Rahmen der Baugesetznovelle, S.106

ohnehin erforderlichen ¹⁾, Veräußerungspflichten sichergestellt, wie sie auch in § 26 BBauG n.F. wieder enthalten sind, wobei diese Neuregelung den Gemeinden nunmehr zu Recht eine erheblich größere Flexibilität einräumt, als die bisherigen starren und darüberhinaus kurzen Reprivatisierungsvorschriften ²⁾, um den im Einzelfall sehr unterschiedlichen bodenpolitischen Notwendigkeiten gerecht werden zu können ³⁾.

Schließlich müßte der vom Gesetzgeber für zweckmäßig erachtete Umfang kommunaler Bodenpolitik im Gesetz näher festgelegt werden. Dies könnte sicher nur mit relativ allgemeinen Formulierungen geschehen, was aber hingenommen werden kann, weil angesichts der Finanzsituation vieler Städte und Gemeinden mit einer Bodenhortung kaum zu rechnen ist ⁴⁾ und insoweit auch haushaltsrechtliche Schranken bestehen, die aufsichtsrechtlich überwacht werden ⁵⁾.

Zur Frage der Preislimitierung des Vorkaufsrechtes soll unten ⁶⁾ in systematischem Zusammenhang mit dem Planungswertausgleich Stellung genommen werden. Festgestellt sei hier nur, daß sich eine Übernahme der diesbezüglichen Regelung des StBFG in das allgemeine Baurecht nicht empfiehlt. Dort wird eine indirekte Limitierung durch ein Zusammenwirken von Genehmigungspflicht (§ 15 StBFG), gemeindlichem Grunderwerbsrecht (§ 18 StBFG) und Vorkaufsrecht (§ 17 StBFG) erreicht ⁷⁾. Ein Veräußerungsvertrag über ein Grundstück im Maßnahme-

-
- 1) Für völlige Beseitigung, Landeshauptstadt München, Initiative, S.32
 - 2) Vgl. zur bisherigen Regelung § 25 Abs.5 BBauG a.F.
 - 3) Kritisch zur bisherigen Regelung W.Ernst, Referat, S.L.15; H.Dyong, Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften, DöV 1972, 446, 449
 - 4) Dies sollte durch die strengen Privatisierungsvorschriften im BBauG a.F. verhindert werden; Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG, § 25, Rdn.17; H.Schrödter, BBauG, § 25, Anm.3
 - 5) So sind die Gemeinden nach Art.96 Abs.2 BayGO (GVBl.1958, S.100) verpflichtet, Haushaltsmittel nur insoweit und nicht eher in Anspruch zu nehmen, als dies bei einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich ist. Bei jeder Ausgabe muß daher geprüft werden, ob sie notwendig und wirtschaftlich vertretbar ist; vgl. dazu J.Hölzl, Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, Art.96; Anm.2; ähnl.Vorschriften finden sich auch in den Gemeindeordnungen anderer Bundesländer
 - 6) S.67
 - 7) E.Schmidt-Assmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S.245, S.246

gebiet ist danach u.a. nur dann genehmigungsfähig, wenn der Kaufpreis keine maßnahmebedingten Werterhöhungen berücksichtigt, so daß bei Ausübung des Vorkaufsrechts diese Wertbestandteile bereits eliminiert sind. Eine solche Regelung mag für fest abgegrenzte Bereiche wie Sanierungs- und Entwicklungsgebiete praktikabel sein; im allgemeinen Städtebaurecht dürfte sie aus verwaltungstechnischen Gründen schnell zu einer Blockierung des Grundstücksmarktes führen ¹⁾, was bodenmarktpolitisch ein äußerst unerwünschtes Ergebnis wäre.

II. Abschnitt

Das Enteignungsrecht unter bodenpreis- und bodenwertpolitischen Gesichtspunkten

Sowohl vom Zweck der Enteignung her als einem Instrument der Bodenbeschaffung und Planverwirklichung, als auch aus verfassungsrechtlichen Überlegungen kann und soll die Enteignung nicht wie das Vorkaufsrecht ein Mittel kommunaler Bodenvorratspolitik sein ²⁾. Im Rahmen dieses Abschnitts, der sich mit den Zusammenhängen zwischen Bodenwertproblem und kommunaler Bodenpolitik befaßt, interessieren aber die Möglichkeiten, wie durch eine entsprechende Gestaltung des Enteignungsrechtes als einem letzten, aber notwendigen Mittel kommunaler Bodenpolitik, bodenwertpolitischen Gesichtspunkten im Rahmen der Enteignung Rechnung getragen werden kann.

Bedeutsam in diesem Zusammenhang ist einmal die Art und Weise, wie das Enteignungsverfahren gestaltet ist, sowie der Umfang der Entschädigungspflicht, der allerdings aus systematischen Gründen erst im Zusammenhang mit der Behandlung maßnahmebedingter Wertsteigerungen näher untersucht werden soll.

1) H.Dyong, Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften, S.449

2) W.Ernst, Die Reform des städtischen Bodenrechts, S.19; W.Müller, Die Ordnung des Baubodenmarktes, S.96; Soziale Ordnung des Baubodenrechts, S.32; W.Bielenberg, Gutachten, S.B 79

Das bisherige Enteignungsverfahren bewirkte in zweifacher Hinsicht eine erhöhte Entschädigungslast der Gemeinden. Schwerfälligkeit und Kompliziertheit eröffneten eine Fülle von Möglichkeiten zur Verfahrensverzögerung, wodurch die Verwirklichung des Enteignungszweckes oft in weite Ferne rückte ¹⁾. Hierdurch wiederum wuchs die Bereitschaft bei den Kommunen vom Gebrauch des Enteignungsrechts abzusehen und lieber im Rahmen eines freihändigen Grundstückserwerbs einen Kaufpreis zu bezahlen, der den Verkehrswert oft erheblich überstieg ²⁾, oder aber überhöhte Entschädigungssummen zuzugestehen ³⁾. Dies belastete nicht nur den Kommunalfiskus, sondern wurde zudem häufig vom Bodenmarkt als Signal verstanden, das Bodenpreisniveau im fraglichen Bereich allgemein anzuheben ⁴⁾. Aufgabe der Novellierung des BBauG war es daher, unter Wahrung rechtsstaatlicher Grundsätze, das Enteignungsverfahren so zu beschleunigen, daß die Kommunen ihre Handlungsfreiheit zurückgewinnen.

Ein weiterer preispolitischer Grund, der eine Änderung des Enteignungsverfahrens geboten erscheinen ließ, ist die Regelung des § 95 Abs.2 Nr. 2 BBauG. Da die Enteignung nach altem Recht erst nach Rechtskraft des Bebauungsplanes beantragt werden konnte, konnte das für die Bestimmung des Bewertungsstichtages maßgebende angemessene Tausch- oder Kaufangebot erst zu einem Zeitpunkt gemacht werden, zu dem die Bodenpreisentwicklung bereits weit fortgeschritten war. Eine Vorverlegung dieses Zeitpunkts war daher wünschenswert.

Im Gegensatz zum BBauG enthielt das StBFG bereits seit dem Jahr 1971 ein wesentlich beschleunigtes Enteignungsverfahren, dessen Kernpunkte geeignet waren, in das allgemeine Städtebaurecht über-

-
- 1) R.Scharnberg, Referat, S.L 36; Landeshauptstadt München, Initiative, S.27; Deutscher Städtetag, Besseres Planungs- u.Bodenrecht, S.23
 - 2) T.Trotha, Grundzüge einer Neuordnung des Bodenrechts, DÖV 1973, 253, 255; Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, S.17; Landeshauptstadt München, Initiative, S.27
 - 3) H.G.Lange, StBFG, § 22, Anm.25
 - 4) T.v.Trotha, Grundzüge einer Neuordnung des Bodenrechts, DÖV 1973, 253, 255

tragen zu werden, was durch die Novelle zum BBauG auch weitgehend geschehen ist ¹⁾.

Dies gilt einmal für die frühzeitige Einleitung des Enteignungsverfahrens, die entsprechend § 22 Abs. 2 StBFG a.F. in Zukunft bereits dann möglich ist, wenn der Entwurf des Bebauungsplanes gem. § 2 a Abs. 6 BBauG n.F. ausgelegt wurde und Bedenken und Anregungen sowie die Möglichkeit eines freihändigen Grundstückserwerbs mit den Beteiligten erörtert wurde.

Übernommen wurde aus dem StBFG auch die dort in § 22 Abs.2 Satz 3 a.F. enthaltene, über § 108 BBauG hinausgehende Pflicht zur Förderung des Enteignungsverfahrens, sowie aus Gründen der Planakzessorietät die Regelung, daß der Enteignungsbeschluß erst nach Rechtskraft des Bebauungsplanes ergehen darf. Durch diese Neuregelung kann künftig rechtzeitig ein angemessenes Angebot im Sinne von § 95 Abs.2 Nr. 2 BBauG gemacht werden ²⁾, sowie den Gemeinden ein größerer zeitlicher Spielraum im Hinblick auf die Planverwirklichung verschafft werden, um unerwünschte Konzessionen bei der Preisgestaltung überflüssig zu machen.

Diesem Ziel dienlich ist auch die jetzt vorgesehene Möglichkeit der Trennung des Enteignungs- und Entschädigungsverfahrens nach dem Vorbild von § 22 Abs. 5 StBFG a.F. ³⁾ sowie die Streichung von § 87 Abs. 2 Nr. 1 BBauG a.F. Die von § 87 Abs. 2 Nr. 1 BBauG a.F. im Rahmen der Subsidiarität der Enteignung ⁴⁾ verlangte Durchsicht des gesamten in öffentlicher Hand befindlichen Grundbesitzes auf für das fragliche Vorhaben geeignetes Gelände

1) Vgl. §§ 87 Abs.2, 109, Abs.1 a und 112 Abs. 1 a BBauG n.F., die die entsprechenden Regelungen des StBFG abgelöst haben; Ähnlich Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, S.117 ff.; Deutscher Städtetag, Besseres Planungs- und Bodenrecht, S.26, 27; H.Pergande, Verhandlungen, S.L. 138; Neuordnung des Bodenrechts, S.40, 53; T.v.Trotha, Grundzüge einer Neuordnung des Bodenrechts, DÖV 1973, 253, 255

2) Landeshauptstadt München, Initiative, S.29

3) vgl.H.G.Lange, Verhandlungen, S.L 145.

4) Dazu BVerfGE 21, 150, 155; BVerwGE 19, 171, 172 ff. u.H.Schrödter, BBauG, § 87, Rdn.4

de bedeutete eine ganz erhebliche und unverhältnismäßige Erschwerung der Enteignung¹⁾, weil in der Praxis meist doch nicht von einer Enteignung abgesehen werden konnte, sei es aus Gründen der Planabhängigkeit oder weil kein geeignetes Grundstück zur Verfügung stand²⁾. Ein ausreichender Schutz vor unnötigen Enteignungen kann nach Wegfall von § 87 Abs. 2 Nr. 1 BBauG durch eine entsprechende Interpretation der in § 87 Abs. 1 BBauG enthaltenen Generalklausel erreicht werden³⁾.

Insgesamt kann die Neuregelung des Enteignungsverfahrens als geglückte Anpassung an die bodenmarktpolitischen Notwendigkeiten angesehen werden.

III. Abschnitt

Das Baugebot als Instrument der Bodenmarktpolitik

Ein wichtiger Grund für die Bodenmarktmisere ist die spekulative Zurückhaltung von Grund und Boden, die das ohnehin zu geringe Baulandangebot noch weiter verknappt und die Gemeinden mit neuen unnötigen Erschließungskosten belastet⁴⁾. Die Bodenmarktreform muß es sich daher mit zur Aufgabe machen, diesen vorhandenen, aber zurückgehaltenen Bauboden möglichst umgehend einer plangerechten Nutzung zuzuführen, um den Bodenmarkt von der Angebotsseite her zu beeinflussen. Neben dem Abgabenrecht als indirektem Lenkungsinstrument⁵⁾ bietet sich hier als direktes Zugriffsmittel vor allem ein entsprechend ausgestattetes Baugebot an, dem somit nicht nur unter stadtplanerischen, sondern auch unter bodenmarktpolitischen Gesichtspunkten Bedeutung zukommt⁶⁾.

1) Vgl. dazu W.Ernst, Die Reform des städt. Bodenrechts, S.19; D.Katzenstein, Enteignungsrechtsprechung beim Übergang zum Bundesbaugesetz, DÖV 1961, 581,582; D.Haas, Das Enteignungsrecht des Bundesbaugesetzes, DVBl. 1961, 257, 259; H.Schrödter, BBauG, § 87, Rdn.5

2) Dazu auch Lauritz Lauritzen, Entwurf, S.46; D.Katzenstein, Enteignungsrechtsprechung beim Übergang zum Bundesbaugesetz, DÖV 1961, 581,583; H.Schrödter, BBauG, § 87, Rdn.5

3) Ebenso P.Badura, Der verfassungsrechtliche Rahmen der Baugesetznovelle S.111; Dt.Städteetag, Besseres Planungs- u.Bodenrecht, S.24

4) W.Bielenberg, Gutachten, S.B 89; Städtebaubericht 1970, S.70; O.v.Nell-Breuning, Gerechter Bodenpreis, S.20

5) Dazu unten S. 72 ff

6) Vgl.BverwGE 7, 297, 299; R.Scharnberg, Referat, S.L 35

Obwohl eine Baupflicht dem deutschen Baurecht schon seit Jahrhunderten bekannt ist ¹⁾ und bereits in einer Reihe von Aufbaugesetzen vorgesehen war ²⁾, war bisher nur im Umlegungsrecht ³⁾ sowie im Anwendungsbereich des StBFG ⁴⁾ die Möglichkeit zum Erlass von Baugeboten vorgesehen. Diese Baugebote waren aber schon wegen ihres begrenzten räumlichen Anwendungsbereiches stadtplanerisch orientiert und hatten somit keine bodenmarktpolitische Bedeutung.

Um mit Hilfe des Baugebotes einen preispolitischen Effekt zu erzielen, ist es aber erforderlich, daß die Kommunen im gesamten Gemeindegebiet, soweit Bebauungspläne bestehen, über die Möglichkeit zum Erlass von Baugeboten verfügen, um so sowohl hinsichtlich der verschiedenen Nutzungsarten, als auch quantitativ den Bodenmarkt erfolgreich beeinflussen zu können. Da aber der Bebauungsplan als solcher nur bis zu einem gewissen Grad, aber nicht absolut, die Erforderlichkeit seiner Realisierung in sich trägt ⁵⁾, ist es notwendig, durch ausreichend bestimmte Richtlinien ⁶⁾ festzulegen, wann im Einzelfall eine Baupflicht begründet werden kann, wann also hinreichend qualifizierte Gemeininteressen ⁷⁾ es rechtfertigen, in Eigentum und Handlungsfreiheit des Grundeigentümers einzugreifen. Was die hier interessierende marktregulierende Komponente eines allgemeinen Baugebotes betrifft, so sollten dabei vor allen Dingen die Dauer der bisherigen Grundstücksvorhaltung sowie die Situation auf dem jeweiligen kommunalen Boden- und Wohnungsmarkt ⁸⁾ als Anknüpfungspunkte in Betracht gezogen und sachgerecht mit den Eigentümerinteressen abgewogen werden.

1) M. Sellmann, Neue bodenrechtliche Vorschriften für die städtebauliche Sanierung, S.40

2) § 46 Rh.Pf.AufbauG; § 66 ff. Schl.-H.AufbauG; § 46 ff.H.AufbauG; § 49 N.W.AufbauG; § 52 ff. Nds.AufbauG

3) § 59 Abs. 5 BBauG

4) § 20 StBFG a.F.

5) Vgl. dazu F.Weyreuther, Baugebot und Baupflicht, BauR 1974, 7, 10; a.A.wohl Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG, § 59 Rdn. 31

6) Verfassungsrechtliche Bedenken wg. der Unbestimmtheit des Begriffes "Öffentl. Interesse" in § 39b Abs.1 des Entwurfes eines Gesetzes zur Änd.des BBauG i.d.F. d. Regierungsvorlage (BT.Drs.7/2496) bei P.Badura, Der verfassungsrechtliche Rahmen der Baugesetznovelle, S.165

7) Dazu F.Weyreuther, Baugebot u.Baupflicht, BauR,1974,7,10 u.BverwGE 7, 297, 299

8) Auch das BverwG (E 7,297,299) hat diese Gesichtspunkte als dem Grundeigentum gleich- oder übergeordnete Werte anerkannt.

Von besonderer Bedeutung ist bei Schaffung eines allgemeinen Baugebotes auch - wie schon bei § 20 StBFG a.F. ¹⁾ - die verfassungskonforme Lösung der auftauchenden sozialen und ökonomischen Probleme. Angesprochen ist die Frage, ob der Eigentümer auch dann sein Grundstück verlieren soll, wenn er zur Finanzierung des ihm auferlegten Bauvorhabens außerstande ist, wenn die "Beweislast" für dieses finanzielle Unvermögen trifft und inwieweit die vorgesehene Nutzung wirtschaftlich zumutbar sein muß.

Gemessen daran bringt das nunmehr durch die Novelle in das BBauG aufgenommene allgemeine Baugebot ²⁾ zwar Fortschritte, kann jedoch in bodenmarktpolitischer Hinsicht nicht befriedigen.

§ 39 Abs.1 BBau n.F. sieht vor, daß im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes i.S. v. § 30 BBauG die Gemeinde den Eigentümer verpflichten kann, sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplanes zu bebauen bzw. bestehende Gebäude diesen Festsetzungen anzupassen, wenn dies aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist ³⁾. War auch der in der Regierungsvorlage als Anordnungsvoraussetzung enthaltene Begriff des öffentlichen Interesses ⁴⁾ zu unbestimmt und daher konkretisierungsbedürftig ⁵⁾, so ist der jetzt verwandte Begriff der städtebaulichen Gründe, die ein Baugebot legitimieren können, einseitig orts- und stadtplanerisch orientiert. Er verengt den bodenpolitischen Zweck des Baugebotes auf Planverwirklichung und Ortsgestaltung und macht es als gezieltes Instrument der Bodenmarktregulierung weitgehend untauglich. Mit Hilfe der oben ⁶⁾ erwähnten Gesichtspunkte wäre es unschwer möglich gewesen, das Baugebot auch als Mittel zur Bodenpreispolitik auszuformen, ohne mit dem verfassungskräftigen Bestimmtheitsgebot in Konflikt zu geraten.

Unnötig erscheint dagegen die in Anlehnung an das StBFG durch § 39b Abs.2 BBauG n.F. vorgenommene Überbürdung des Liquiditätsrisikos auf

1) M.Sellmann, Neue bodenrechtliche Vorschriften für die städtebauliche Sanierung, S.44; W.Ernst, Rechtsfragen des StBFG, S.14;

2) Vgl. § 39 b BBauG n.F.

3) Vgl. § 39 a Abs. 2 BBauG n.F.

4) Vgl. BT.Drs. 7/2496 u.dort § 39 Abs.1

5) Dazu oben S. 48 Fußn.6

6) S. 48

den Grundstückseigentümer. Im Gegensatz zu § 59 Abs. 5 BBauG a.F. hatte der Gesetzgeber des StBFG den Eigentümer mit dem Liquiditätsrisiko belastet, denn selbst wenn dieser glaubhaft machen konnte, daß er über keine tragbaren Finanzierungsmöglichkeiten verfügt, konnte er nur die Übernahme des Grundstücks durch die Gemeinde verlangen, wurde also nur persönlich von dem Baugebot freigestellt ¹⁾. Machte der Eigentümer von diesem Übernahmeanspruch keinen Gebrauch, erfüllte er aber auch das Baugebot nicht, so war die Gemeinde berechtigt, die Enteignung des Grundstücks zu beantragen ²⁾. Ähnliches sieht nunmehr § 39 b Abs. 2 u. 4 BBauG n.F. vor.

Die diesbezügliche Regelung des StBFG ließ sich aus dem Wesen der Sanierung rechtfertigen, die erst dann als abgeschlossen gelten kann, wenn die bauliche Substanz erneuert und im gesamten Sanierungsgebiet wieder eine plangerechte Nutzung verwirklicht ist. Da ein derartiges Bedürfnis außerhalb von Sanierungsgebieten regelmäßig nicht in gleichem Umfang gegeben sein wird, wäre es bodenpolitisch ausreichend gewesen, nur die "Beweislastumkehrung", nicht aber auch die durch das StBFG vorgenommene Verschiebung des Liquiditätsrisikos in das allgemeine Städtebaurecht zu übernehmen.

Ersteres ist erforderlich, damit dieses neue Baugebot nicht ebenso unpraktikabel ist, wie die bisherigen Baugebote, die nur erlassen werden konnten, wenn eine tragbare Finanzierung gesichert war, was behördlicherseits nur äußerst schwer überblickbar ist, und dazu geführt hat, daß von der Möglichkeit, ein Baugebot zu verhängen, nur in geringem Umfang Gebrauch gemacht wurde ³⁾. Wenn der Eigentümer jedoch sein finanzielles Unvermögen glaubhaft macht, so sollte er die Aufhebung des Baugebots verlangen können und nicht auf einen Übernahmeanspruch beschränkt werden. Das Baugebot dient aus bodenmarktpolitischer Sicht vor allem dazu, an sich liquide Eigentümer, bei denen die Steuer als Lenkungsinstrument versagt, zur Nutzung zu veranlassen und eine

1) Dazu Dieterich-Farenholtz, StBFG, S.133; W.Gehrmann, StBFG, S.109; vgl. auch E.Schmidt-Assmann, S.238 so wie G.Gaentsch, StBFG, §20, 4

2) Vgl. § 20 StBFG a.F. u.W.Bielenberg, StBFG, § 20, Rdn.9

3) Vgl.dazu auch Dieterich-Farenholtz, StBFG, S.132; W.Bielenberg, StBFG, § 20, Rdn.6

spekulative Zurückhaltung von Bauboden zu unterbinden. Ergibt sich aber nach Erlaß eines Baugebotes, daß dessen Durchführung für den Eigentümer wirtschaftlich unmöglich ist, so wird regelmäßig der auf steuerrechtlichem Weg erzeugte Nutzungs- und Angebotsdruck ¹⁾ genügen, um auch ohne Beschränkung des Eigentümers auf einen Übernahmeanspruch den gewünschten bodenpolitischen Effekt zu erreichen, sofern dies aus eigentumsrechtlichen Gesichtspunkten vertretbar ist. Illiquiden Eigentümern hätte daher durch Gewährung eines Aufhebungsanspruches eine gewisse Dispositionsbefugnis erhalten werden sollen.

Soweit aus stadtplanerischen Gründen trotzdem eine umgehende Bebauung geboten erscheint, so stünde dafür die Möglichkeit der Enteignung nach dem fünften Teil des BBauG offen. Dadurch würde dann auch gewährleistet, daß diejenigen Eigentümer, die erst nach Erlass eines Baugebotes ihr finanzielles Unvermögen glaubhaft machen, die gleiche rechtliche Beurteilung erfahren, wie diejenigen, deren finanzielles Unvermögen von Anfang an feststeht und gegen die daher nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen ein Baugesbot nicht ergehen darf, sondern allein die Enteignung zulässig ist ²⁾. Anders als bei Enteignungen nach dem StBFG ³⁾ müssen nämlich im allgemeinen Baurecht regelmäßig auch die Voraussetzungen des § 87 BBauG ⁴⁾ geprüft werden, d.h., es liegt nicht ohne weiteres eine Enteignung aus zwingenden städtebaulichen Gründen vor, was aber zuungunsten derjenigen Eigentümer, die erst nachträglich ihr finanzielles Unvermögen glaubhaft machen, durch die alleinige Gewährung eines Übernahmeanspruches praktisch unterstellt wird. Die Verschiebung der Beweislast darf aber nicht dazu dienen, im Ergeb-

1) Dazu unten S. 72 ff

2) Die Verwaltung darf vom Bürger nichts Unmögliches verlangen; für die insoweit gleiche Problematik bei § 20 StBFG a.F., W.Bielenberg, StBFG, § 20, Rdn.10; Dieterich-Farenholtz, StBFG, S.133; E.Schmidt-Assmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S.239

3) § 22 Abs.1, S.1 StBFG unterstellt, daß zwingende städtebaul.Gründe im Sinne von § 88 BBauG immer gegeben sind, wenn ein im förmlichen Sanierungsgebiet gelegenes Grundstück zu Gunsten der Gemeinde enteignet werden soll

4) § 87 Abs.2, Nr.1 BBauG a.F. ist jedoch zu Recht gestrichen worden

nis praktisch einen vereinfachten Enteignungstatbestand zu schaffen.

Unklar erscheint auch, warum im Fall des § 39 b Abs.4 BBau n.F., also dann, wenn der Eigentümer seiner ihm zumutbaren Baupflicht nicht nachkommt und die Gemeinde deshalb die Enteignung verlangen kann, § 87 Abs.1 BBauG beachtet werden muß, nicht aber, wenn der Eigentümer illiquide ist.

Positiv zu vermerken ist, daß auf Antrag des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zu Recht eine erweiterte Beratungspflicht der Kommunen sowie aus verfassungsrechtlichen Gründen ¹⁾ das Verbot, eine Baupflicht zu begründen, wenn der Eigentümer dadurch aus wirtschaftlichen Gründen erkennbar unzumutbar belastet würde, nunmehr in das Gesetz aufgenommen wurde ²⁾.

Eingegangen sei noch kurz auf die Bedenken von Weyreuther ³⁾, das Baugebot sei letztlich eine lex imperfecta, weil es für den Fall seiner Nichtbefolgung an einer ausreichenden Sanktion fehle. Der Antrag auf Enteignung nach dem Fünften Teil des BBauG ⁴⁾ könne auch ohne vorheriges Verfahren zur Nutzungsverwirklichung gestellt werden und ein Verwaltungszwangsverfahren sei deshalb unzulässig, weil die Baupflicht keinen höchstpersönlichen Charakter habe.

1) Vgl. dazu BverwGE 7, 297, 300

2) Vgl. § 39 a Abs. 1 u. § 39 b Abs.1 Satz 2 BBauG n.F.

3) F.Weyreuther, Baupflicht und Baugebot, BauR 1974, 7, 12, 15

4) Dies sieht § 39 b Abs.4 BBauG n.F. vor

Letzteres ist aber wenig überzeugend, denn das Baurecht kennt auch im übrigen Handlungspflichten, die sicherlich nicht höchstpersönlich sind, für deren Durchsetzung aber zweifellos die Mittel des Verwaltungszwanges zur Verfügung stehen. So sei nur auf die Baubeseitigungsverfügung - gewissermaßen das Gegenstück zum Baugebot - hingewiesen, das fraglos mit Mitteln des Verwaltungszwanges durchgesetzt werden kann. Wenn auch das Baugebot letztlich schwerlich im Wege der Ersatzvornahme durchgesetzt werden kann, so erscheint doch das Zwangsgeld als geeignetes Mittel, dem Baugebot Nachdruck zu verleihen, ohne daß in jedem Fall auf die Enteignung zurückgegriffen werden müßte. So gesehen kann das Baugebot durchaus eine sinnvolle städtebauliche und bodenmarktpolitische Funktion erfüllen.

2. Kapitel

Abgabenrechtliche Vorschläge

I. Abschnitt

Die Abschöpfung maßnahmebedingter Wertsteigerungen

Städtebauliche Maßnahmen der Bauleitplanung sowie die damit zusammenhängenden Infrastrukturinvestitionen bewirken erhebliche Bodenwertsteigerungen ¹⁾, die bisher den Grundeigentümern ohne eigenes Zutun zugeflossen sind. Die Privatisierung dieser Bodenwertsteigerungen widerspricht aber sowohl fiskalischen wie sozialen und stadtplanerischen Zielsetzungen und wird in keiner Weise den bodenmarktpolitischen Erfordernissen gerecht.

Die Distribution solcher maßnahmebedingter Wertsteigerungen ist, von bauplanerischen Sachgesetzmäßigkeiten abgesehen, für den einzelnen Grundeigentümer rein zufällig ²⁾, schafft also Vorteile,

1) Vgl. oben S. 19

2) Vgl. dazu auch Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, S.21

die mit dem Prinzip ausgleichender sozialer Gerechtigkeit unvereinbar sind. Die Kommunen müssen für Planung und Infrastruktur, die eben diese Wertsteigerungen hervorrufen, erhebliche Mittel aufwenden und erhalten dafür mit Ausnahme des Erschließungsbeitrages von den Begünstigten in der Regel keinerlei Ersatz, sondern müssen vielmehr die ebenfalls planungsbedingten Wertminderungen mit allgemeinen Steuermitteln ausgleichen ¹⁾. Die Erwartung erheblicher Wertsteigerungen fordert die Einflußnahme der Grundeigentümer auf die Stadtplanung heraus und führt nicht selten zu unsachgemäßen, weil interessenorientierten Planungsentscheidungen ²⁾. Aus bodenmarktpolitischer Sicht sind es u.a. diese, durch die öffentliche Hand verursachten Wertsteigerungen, die die Attraktivität des Bodens als Spekulations- und Vermögensanlageobjekt begründet haben ³⁾. Dieser Umstand wiederum verschärft die Nachfragekonkurrenz auf dem Bodenmarkt und damit die Bodenknappheit, weil er nicht nur die nutzungsbezogene, sondern auch die spekulative Bodennachfrage auf den Grundstücksmarkt lenkt.

Zur Abschöpfung dieser, durch städtebauliche Maßnahmen hervorgerufenen Wertsteigerungen, stehen im wesentlichen zwei Modelle zur Verfügung, nämlich der Planungswertausgleich und der Infrastrukturkostenbeitrag, deren bodenmarktpolitische Eignung im folgenden näher untersucht werden soll, wobei allerdings die übrigen Abschöpfungsmotive mit berücksichtigt werden müssen, um eine homogene Lösung zu erreichen.

I. Der Infrastrukturkostenbeitrag

Der Infrastrukturkostenbeitrag baut auf dem Erschließungsbeitragsrecht des BBauG auf. Danach war es bisher möglich, die Kosten für

-
- 1) Vgl.dazu Conradi-Dieterich-Hauff, Für ein soziales Bodenrecht, S.30; Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, S.21; Landeshauptstadt München, Initiative, S.22
 - 2) A.Müller, Ein Vorschlag zur Besteuerung der Wertsteigerungen bei Grundstücken, S.51; Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, S.21; Vorschläge zur Neuordnung des Bodenrechts, S.6
 - 3) Zu dieser Problematik allgemein Ohlmer-Walper, Eine bessere Bodenverfassung, S.31; O.v.Nell-Breuning, Gerechter Bodenpreis, S.20

solche kommunale Maßnahmen auf die Grundeigentümer umzulegen, die in unmittelbarer Beziehung zur Nutzbarkeit des Grundstücks stehen ¹⁾. Eine Bodenwertabschöpfung ist hiermit zwar nicht unmittelbar gewollt, ²⁾ aber auch der Erschließungskostenbeitrag in der gegenwärtigen Form schöpft wirtschaftlich betrachtet die durch die Erschließungsmaßnahmen verursachten Bodenmehrwerte ab ³⁾, obwohl er nicht an diese, sondern an die Investitionskosten der Gemeinden anknüpft.

Der Infrastrukturkostenbeitrag soll nunmehr auch von seiner Intention her nicht mehr nur fiskalisch orientiert, sondern auch ein Instrument der Bodenwertabschöpfung sein ⁴⁾, und zwar sowohl bei der erstmaligen Herstellung der Infrastruktur als auch bei einer späteren wesentlichen Verbesserung, z.B. im Zuge von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen ⁵⁾.

Rechtstechnisch soll dazu der Katalog der in § 127 BBauG ennummerierten beitragspflichtigen, gemeindlichen Maßnahmen wesentlich erweitert werden - z.B. auf den Kindergarten- und Schulhausbau, den Gesundheits- und Feuerwehrdienst ⁶⁾ - und von seiner engen Beziehung zur unmittelbaren Nutzbarkeit des Grundstücks gelöst werden. Erhalten bleiben muß allerdings die dem Beitrag wesentliche und unverzichtbare Vorteilsbezogenheit ⁷⁾, so daß Maßnahmen, die der gesamten Gemeinde zugute kommen, in diesen Katalog nicht aufgenommen werden dürfen.

-
- 1) Vgl. BVerfGE 3, 407, 429 u. W. Bielenberg, Gutachten, S. B 102
 - 2) Motiv für den Erschließungskostenbeitrag ist einmal die Refinanzierung der Erschließungskosten sowie die Absicht, mit seiner Hilfe die Baulandnutzung zu fördern; vgl. H. Förster, Kohlhammer-Kommentar zum BBauG, § 127, I, 1; E. Schmidt-Assmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 303, Fußn. 27
 - 3) Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG, Vorbem. zu §§ 127-135, Rdn. 11; W. Ernst, Die Reform des städt. Bodenrechts, S. 23
 - 4) W. Ernst, Referat, S. L 18; ders.: Bodeneigentum u. Bodenrecht, S. 28; Soziale Ordnung des Baubodenrechts, S. 27; H. Dyong, Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften, S. 448
 - 5) W. Ernst, Referat, S. L 18, 19
 - 6) Vgl. Halstenberg-Lenort-Rössler, Vorteils- und Schadensausgleich im Planungsrecht, S. 80; W. Ernst, Die Reform des städt. Bodenrechts, S. 24; Soziale Ordnung des Baubodenrechts, S. 26
 - 7) BVerfGE 9, 291, 298; W. Ernst, Die Reform des städt. Bodenrechts, S. 24; W. Bielenberg, Gutachten, S. B 103; E. Schmidt-Assmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 312; vgl. auch BVerwG DVBl. 1970, 83 ff. wo das Gericht § 17 des Preuß. AnsG (GSS, S. 227) für verfassungswidrig erklärt hat, weil er die Erhebung einer vergleichbaren Abgabe nur von Grundeigentümern im Außenbereich vorsah

Der in Folge räumlicher Entfernung abnehmenden Vorteilsbezogenheit soll nach kommunalabgaberechtlichem Vorbild evtl. durch eine Staffelung der Beitragshöhe Rechnung getragen werden, wozu das Beitragsgebiet in verschiedene Zonen gegliedert werden müßte ¹⁾.

Zur Vereinfachung des Berechnungsverfahrens ist neben einer individualisierenden Berechnungsmethode vorgeschlagen worden, die Beitragshöhe pauschal nach den Wertsteigerungen, die ein vergleichbares Grundstück erfahrungsgemäß durch bestimmte Infrastrukturmaßnahmen erfährt, zu bemessen ²⁾.

Bodenmarktpolitisch soll durch eine solche Abschöpfung leistungsloser Wertzuwächse die Attraktivität des Bodens als Vermögensanlageobjekt vermindert und der dadurch bedingte Nachfrageüberhang abgebaut werden. Darüberhinaus zwänge dieser Beitrag bei entsprechender Höhe ³⁾ den Eigentümer, das Grundstück entweder selbst zu nutzen oder dem Bodenmarkt zuzuführen, wodurch das Bodenangebot vermehrt und der Bodenpreis mittelbar beeinflußt werden könnte ⁴⁾. Als wesentlicher Vorteil des Infrastrukturkostenbeitrages gegenüber dem Planungswertausgleich, mit dem bodenmarktpolitisch dieselben Ziele verfolgt werden, wird immer wieder die Konkretetheit der Berechnungssgrundlage genannt ⁵⁾. Die Kosten der Gemeinde stünden fest und

1) Vgl. Halstenberg-Lenort-Rössler, Vorteils- und Schadensausgleich im Planungsrecht, S.82;

2) W.Ernst, Die Reform des städtischen Bodenrechts, S.25; Soziale Ordnung des Baubodenrechts, S.27

3) Die Vorverlegung der Fälligkeit des Erschließungsbeitrages, von der man eine ähnliche Wirkung erhoffte, blieb u.a. deshalb ohne Erfolg, weil die Belastung angesichts der eingetretenen und noch zu erwartenden Wertsteigerungen zu gering war

4) W.Ernst, Die Reform des städtischen Bodenrechts, S.23,24; derselbe, Referat, S.L 18, 19; H.Dyong, Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften, S.448

5) Halstenberg-Lenort-Rössler, Vorteils- und Schadensausgleich im Planungsrecht, S.81; W.Ernst, Bodeneigentum und Bodenrecht, S.28; derselbe, Die Reform des städtischen Bodenrechts, S.24

könnten, etwa angepaßt an das Maß der baulichen Nutzung, auf die Beitragspflichtigen umgelegt werden. Es gibt jedoch bisher keinen auch nur einigermaßen gesicherten Maßstab, wie die einzelnen Maßnahmen zeitlich, örtlich und anteilmäßig den einzelnen Grundstücken zugerechnet werden könnten, weil es an einer ökonomischen Kostenanalyse fehlt ¹⁾. Wirtschaftswissenschaftlich läßt sich daher, jedenfalls gegenwärtig, die Frage nicht beantworten, ob das Maß der Baunutzbarkeit ²⁾, die Nutzungsart oder etwa der Kaufpreis der Verteilungsmaßstab ist, der die Relation zwischen Investitionskosten und zugewachsenem Vorteil richtig wiedergibt. Das sicher auch beim Planungswertausgleich vorhandene Bewertungsproblem ist beim Infrastrukturkostenbeitrag nur in den Bereich der Vorteilszurechnung verlagert, und scheint mir hier schwerer lösbar, als beim Planungswertausgleich.

Sonst genannte ³⁾ Vorteile, wie der Angebotsdruck, die preisdämpfende Wirkung einer Bekanntgabe der Höhe der Beitragssätze sowie die Zweckbindung des Beitragsaufkommens lassen sich auch durch ein anderes Abschöpfungssystem gewährleisten.

Dem gegenüber weist der Infrastrukturkostenbeitrag einige wesentliche Nachteile auf, die es nicht sinnvoll erscheinen lassen, eine derartige Abgabe zu schaffen.

1) Neuordnung des Bodenrechts, S.17; Halstenberg-Lenort-Rössler, Vorteils- u. Schadenausgleich im Planungsrecht, S.82; E.Schmidt-Assmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S.304

2) So W.Ernst, Referat, S.L 19

3) W.Ernst, Referat, S.L 18, 19; derselbe, Die Reform des städtischen Bodenrechts, S.23, 24; derselbe, Bodeneigentum und Bodenrecht, S.28

Dies betrifft einmal seine unzureichende angebotsfördernde Wirkung. Bodenmarktpolitisch ist es erforderlich, daß der Angebotsdruck unmittelbar mit der Baureife des Grundstücks einsetzt. Der Aufbau der kommunalen Infrastruktur erfolgt jedoch häufig erst lange nach diesem Zeitpunkt. Da somit zunächst ein konkreter Kostenansatz fehlt, wird der Entstehungs- bzw. Fälligkeitszeitpunkt des Infrastrukturkostenbeitrages und damit auch der Druck auf den Eigentümer, das Grundstück zu nutzen, in unerwünschter Weise aufgeschoben. Um dies zu vermeiden, könnte man daran denken, den Beitrag so weit zu pauschalisieren, daß er losgelöst vom konkreten Beitragsgebiet, nach den Kosten der infrastrukturellen Mindestausstattung einer modernen Siedlung berechnet wird und im Zeitpunkt der Baureife in einen Fond einzubezahlen oder zu verzinsen ist ¹⁾.

Dies ist aber keine empfehlenswerte Methode, weil die Infrastrukturkosten je nach örtlicher Gegebenheit und Ausstattung sehr verschieden sind und es jedenfalls keine nachgewiesene Gesetzmäßigkeit gibt, wonach sich die Infrastrukturkosten in vergleichbaren Gemeinden in etwa entsprechen. Außerdem würde hierdurch der gerade beim Infrastrukturkostenbeitrag als Vorteil empfundene konkrete Bezug zu den kommunalen Infrastrukturkosten nahezu völlig aufgegeben und nur mehr eine sehr grob geschätzte, generalisierende Belastung auferlegt.

Ebenfalls negativ auf den Angebotsdruck würde sich eine Staffellung in Beitragszonen auswirken, weil dadurch in den Randzonen die Belastung evtl. so gering würde, daß die Grundeigentümer wieder zur Zurückhaltung ihrer Grundstücke versucht sein könnten.

1) W. Ernst, Referat, S. L 19

Neben diesen, den Angebotsdruck betreffenden Bedenken, ist es ein weiterer Nachteil des Infrastrukturbeitrages, daß er keine lückenlose Erfassung maßnahmebedingter Wertsteigerungen gewährleistet. Es sind durchaus Fälle denkbar, in denen ohne nennenswerte Infrastrukturkosten erhebliche Bodenmehrwerte entstehen, so z.B., wenn bereits bestehende Baugebiete nur geringfügig arrondiert werden, die dann den Eigentümern verbleiben. Solche Anreize für eine gezielte Bodenspekulation sollten möglichst vermieden werden, ganz abgesehen davon, daß in dem genannten Beispiel auch die Frage der Gleichheitssatzverletzung gegenüber den Beitragspflichtigen in dem bereits bestehenden Baugebiet auftaucht.

Andererseits besteht die Gefahr, daß, vor allem in ländlichen Gebieten, der zu leistende Beitrag wesentlich höher ist, als der tatsächliche Bodenwertzuwachs, eine bodenmarktwirtschaftlich ebenfalls unerwünschte, systembedingte Unschärfe des Infrastrukturkostenbeitrags.

Bezieht man die übrigen Abschöpfungsmotive in die Betrachtung mit ein, so ist festzustellen, daß der Infrastrukturkostenbeitrag insgesamt voraussichtlich geringere Erträge erbringen wird als der Planungswertausgleich ¹⁾ und daß er nur indirekt und unvollkommen die Interessenneutralität der Planung sowie einen Interessenausgleich zwischen den Planungsbetroffenen verwirklichen kann ²⁾.

Hinzu kommt, daß dieser beitragsrechtlichen Lösung kein Konzept zur Finanzierung der sog. "social costs" insgesamt zu Grunde liegt ³⁾

1) Halstenberg-Lenort-Rössler, Vorteils- und Schadensausgleich im Planungsrecht, S.81

2) Vorschläge zur Neuordnung des Bodenrechts, Erläuterungen, S. 6 bis 8

3) Vgl. dazu Halstenberg-Lenort-Rössler, Vorteils- und Schadensausgleich im Planungsrecht, S.81

und daß sie sich nicht in die vom StBFG vorgezeichnete ausgleichsrechtliche Lösung einfügt ¹⁾ und somit der Forderung nach Systemgleichheit im Städtebaurecht nicht gerecht wird.

Hingewiesen sei auch noch auf verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes. Gemäß Art. 74 Nr. 18 GG erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes auf das Bodenrecht. Dem unterfällt zwar, wie das BVerfG festgestellt hat ²⁾, auch das Recht der Erschließung, jedoch nur in sehr begrenztem Umfang. Maßnahmen der Erschließung sind danach nur solche, die entweder unmittelbar Rechte an Grund und Boden verändern oder die Voraussetzungen für die bauliche Ausnutzung von Grundstücken schaffen ³⁾.

Den kommunalen Maßnahmen, für die ein Infrastrukturkostenbeitrag erhoben werden soll, fehlt aber gerade diese unmittelbare Beziehung zur Nutzbarkeit des Grundstücks, so daß sie wohl auch dann, wenn man an die Baureifmachung hohe Ansprüche stellt, nicht dem Erschließungsrecht im Sinne von Art. 74 Nr. 18 GG zugerechnet werden können ⁴⁾. Eine sich danach nur anbietende Regelung des Infrastrukturkostenbeitrages im Rahmen der Kommunalabgabengesetze der Länder ist aber unzumutbar, da sich die bodenpolitisch notwendige Einheitlichkeit nicht gewährleisten läßt.

1) Die Ausgleichsregelung des StBFG (§§ 41 Abs. 3 u. 4, 54 Abs. 3 S. 4) knüpft an die durch die Sanierung oder Entwicklung eines Gebietes entstandenen Bodenwertsteigerungen an

2) BVerfGE 3, 407, 429

3) BVerfGE, ebenda

4) Vgl. auch E. Schmidt-Assmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 311, 312

II. Der Planungswertausgleich ¹⁾

1. Modell und Zweck

Der Planungswertausgleich knüpft an die Änderung der rechtlich zulässigen Nutzbarkeit eines Grundstücks und die dadurch sowie durch die Erwartung kommunaler Infrastrukturinvestitionen hervorgerufenen ²⁾ Bodenwertsteigerungen an. Ein derartiger Planungswertausgleich war als Beitrag zur Lösung des Bodenwertproblems bereits in mehreren Gesetzentwürfen ³⁾ vorgesehen, hat aber bisher keinen Eingang in das allgemeine Städtebaurecht gefunden. Dagegen enthält das StBFG bereits eine vergleichbare ausgleichsrechtliche Abgabe für sanierungs- und entwicklungsbedingte Bodenwertsteigerungen ⁴⁾, die allerdings insofern eine Mischform zwischen Planungswertausgleich und Infrastrukturkostenbeitrag darstellt, als das Ausgleichsaufkommen im jeweiligen Veranstaltungsgebiet nach oben durch die den Kommunen entstandenen Kosten begrenzt wird ⁵⁾.

Das bisher detaillierteste Modell eines Planungswertausgleiches enthielt der Entwurf eines Gesetzes zur Änd.d.BBauG in der Fassung, die er durch den Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau erhalten hatte ⁶⁾. Danach sollte auch im Rahmen des allgemeinen Städtebaurechts unter Einbeziehung der Umlegung, des Vorkaufsrechtes und der Enteignung ein umfassendes System zur Abschöpfung maßnahmebedingter Bodenmehrwerte geschaffen werden und zwar lösgelöst von den Planungs- und Investitionskosten der Gemeinde.

-
- 1) Synonym verwendet werden die Begriffe "Planungsgewinnabgabe", "Ausgleichsbetrag", "Planwertabgabe"
 - 2) Vgl. dazu oben, S.19
 - 3) Vgl. dazu oben S.14, Fußn. 7 u. Entwurf eines Gesetzes zur Änd.d.BBauG, BT.Drs.7/2496; die sog. "konsequente Einheitswertlösung" hatte sich dagegen von dem Gedanken der Abschöpfung planungsbedingter Wertsteigerungen gelöst und war als allgemeine Bodenwertzuwachssteuer im Rahmen der Grundsteuer ausgestaltet; dazu H.Krieger, Planwertabschöpfung und Bundesbaugesetz, Der Städtetag 1959, S.203, 204, 205
 - 4) Vgl. §§ 41, Abs.3 u.4 u. 54 Abs. 3 S. 4 StBFG
 - 5) E.Schmidt-Assmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S.304; W.Bielenberg, Gutachten, S.B 99
 - 6) BT.Drs.7/4793; die dort vorgesehenen ausgleichsrechtlichen Regelungen wurden auf Antrag des Vermittlungsausschusses ersatzlos gestrichen und haben daher keinen Eingang in das BBauG n.F. gefunden (BR.Drs.355/76 Nr.9)

Im einzelnen war folgendes vorgesehen ¹⁾: in Gebieten, für die die Gemeinde einen Bebauungsplan aufgestellt, geändert oder ergänzt hat, sollten 50 % der durch die Entwicklung oder Neugestaltung des Gebietes entstandenen Bodenwertsteigerung im Wege einer Ausgleichsleistung in Geld abgeschöpft werden. Ähnlich sollte bei der Umlegung verfahren werden. Schließlich minderte sich bei der Ausübung des vorgesehenen preislimitierten Vorkaufsrechts sowie der als Ent-eignungsentschädigung zu leistende Betrag um jeweils 50 % des in ihm enthaltenen maßnahmebedingten Mehrwerts.

Vorgesehen war auch eine Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen, die durch die Arrondierung von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen und die damit neu geschaffene Baunutzbarkeit sowie durch die Erteilung von Ausnahmen und Befreiungen gem. § 31 BBauG entstehen ²⁾.

Erhalten bleiben sollten dem Eigentümer Werterhöhungen, die er selbst zulässigerweise bewirkt hat, sowie die konjunkturellen Wertsteigerungen seines Grundstücks.

Die Ausgleichspflicht sollte mit Zulässigkeit der im Bebauungsplan vorgesehenen Nutzung entstehen; der zu zahlende Ausgleichsbetrag wäre dann nach Verwirklichung der baurechtlich zulässigen Nutzung oder mit Veräußerung des Grundstücks fällig geworden. Seine Höhe sollte im Wege des Vergleichswertverfahrens zu dem von der Gemeinde ortsüblich bekanntgemachten Zeitpunkt, an dem die bauliche Nutzung zu lässig wird, ermittelt werden und zwar als Differenz zwischen dem sog. Anfangs- und Endwert ³⁾.

Soweit dieses nicht Gesetz gewordene Abschöpfungsmodell.

1) Vgl. dazu §§ 28 a, 60 a u. 135 a ff. des Entwurfs eines Gesetzes zur Änd.d.BBauG (BT.Drs. 7/4793)

2) Vgl.dazu § 135 a Abs. 3 u. 4 d. Entwurfs eines Gesetzes zur Änd. d.BBauG i.d.F. der Ausschußvorlage (BT.Drs. 7/4793) und § 34 Abs.2 BBauG n.F.

3) Vgl. im einzelnen dazu § 135 b ff. des Entwurfes eines Gesetzes zur Änd. d.BBauG i.d.F. der Ausschußvorlage (BT.Drs.7/4793)

Ziel des Planungswertausgleiches ist es einmal, die Planung von sachfremden Einflüssen zu befreien und einen Interessenausgleich zwischen den Planungsbetroffenen herbeizuführen, indem die vermögensmäßigen Auswirkungen des planungsbedingten Eingriffs in die Bodenwirtschaft kompensiert werden. Weiter soll die bisher bestehende Asymetrie zum Planungsschadenersatz beseitigt und den Kommunen die Möglichkeit eröffnet werden, durch die Abschöpfungsbeiträge Infrastrukturinvestitionen sowie eine erweiterte Baubodenerschließung zu finanzieren, wodurch das Bodenangebot erhöht und der Bodenpreis mittelbar beeinflußt werden soll.

Auf mittelbare Beeinflussung des Bodenpreises zielt der Planungswertausgleich auch insoweit, als er die spekulations- und primär anlageorientierte Bodennachfrage vom Grundstücksmarkt verdrängen und die Eigentümer baureifer Grundstücke entweder zur Eigennutzung oder zum Verkauf veranlassen will ¹⁾.

Wie der Planungswertausgleich zweckentsprechend zu gestalten ist, um den zuletzt genannten und hier vor allen Dingen interessierenden bodenmarktwirtschaftlichen Zielsetzungen gerecht zu werden, soll nun im Folgenden eingehender untersucht werden.

2. Planungswertausgleich und Bodenmarkt

Die baubodenmarktpolitische Bedeutung des Planungswertausgleiches liegt zunächst in der Tatsache der Abschöpfung als solcher, durch die die Attraktivität des Bodens als Spekulations- und Anlageobjekt verringert werden soll ²⁾. Dadurch, daß Bemessungsgrundlage des Planungswertausgleiches unmittelbar der abzuschöpfende maßnahmebedingte Bodenmehrwert ist, vermag der Planungswertausgleich diese Aufgabe wesentlich besser zu erfüllen als der Infrastruktur-

-
- 1) Zu den Zielen des Planungswertausgleiches: Entwurf eines Gesetzes zur Änd.d.BBauG (BT.Drs. 7/2496), Begründung, S.31 und Begründung zu § 96 a; G.Goldstein, Der Bodenwertausgleich im Baurecht, S.66 ff.; Halstenberg-Lenort-Rössler, Vorteils- und Schadensausgleich im Planungsrecht, S.43,44; O.v.Nell-Breuning, Der Planungswertausgleich, S.18 ff.; Landeshauptstadt München, Initiative, S.36, 37
- 2) Dazu O.v.Nell-Breuning, Der Planungswertausgleich, S.20; Vorschläge zur Neuordnung des Bodenrechts, Erläuterungen z. Planungswertausgleich; Zwischenbericht, S.16

kostenbeitrag, der nur eine mittelbare und im Einzelfall oft unvollkommene Bodenwertabschöpfung zuläßt, da es keine feste Relation zwischen den Kosten der Infrastruktur und den Bodenpreissteigerungen gibt ¹⁾.

Der Wirkungsgrad des Planungswertausgleiches ist dabei im Prinzip um so größer, je vollständiger diese maßnahmebedingten Wertsteigerungen abgeschöpft werden. Trotzdem dürfte sich eine 100%ige Abschöpfung kaum empfehlen, da dem Eigentümer im Interesse der Bodenmobilität ein gewisser Verkaufsanreiz verbleiben sollte ²⁾, wengleich die finanzielle Last des Planungswertausgleiches, die Möglichkeit der Verhängung von Baugeboten und ein flankierendes steuerrechtliches Instrumentarium diesen Nachteil evtl. ausgleichen könnten. Aus bodenwirtschaftlichen Gründen sollte die Abschöpfungsquote aber ca. 80 % betragen, wobei an eine weitere Ermäßigung für den Fall der alsbaldigen plangerechten Nutzung gedacht werden könnte ³⁾. Ein höherer Abschöpfungssatz verbessert das Kosten-Nutzenverhältnis und läge dadurch auch im Interesse einer besseren Finanzausstattung der Kommunen, zumal wenn, wie dies der Novellierungsentwurf z.BBauG ⁴⁾ vorsah, der Erschließungsbeitrag oder landesrechtliche Beiträge auf den Abschöpfungsbetrag ganz oder teilweise angerechnet werden, was ohnehin unzweckmäßig erscheint ⁵⁾.

Ein zweiter, wichtiger bodenmarktwirtschaftlicher Aspekt ist der von einer solchen Abgabe ausgehende Nutzungs- und Angebotsdruck ⁶⁾, der eben schon kurz skizziert wurde. Für den Eigentümer eines baureifen Grundstücks bedeutet die Bezahlung des Planungswertausgleiches eine Investition, die er entweder durch Erträge, also durch Nutzung amortisieren oder im Wege der Veräußerung zurückerhalten will. Beides könnte eine wesentliche Ursache der Bodenknappheit,

1) Dazu oben S. 56

2) Bedenken bezügl. einer Blockierung des Bodenmarktes bei einer 100%igen Abschöpfungsquote bei U.Pfeiffer, Ansätze für eine bodenpolitische Konzeption, S.78

3) Wege zu einer neuen Bodenordnung, S.10

4) BT.Drs. 7/2496 und dort § 135 a Abs.2 Satz 3

5) Dazu noch unten S. 65 ff.

6) Dazu O.v.Nell-Breuning, Der Planungswertausgleich, S.20; Halstenberg-Lenort-Rössler, Vorteils- und Schadensausgleich im Planungsrecht, S.44; T.v.Trotha, Grundzüge einer Neuordnung des Bodenrechts, DÖV 1973, 253, 254

nämlich die Neigung, baureifes Gelände zurückzuhalten, beseitigen.

Was die Ausgestaltung dieses Nutzungs- und Angebotsdrucks im einzelnen betrifft, so ist der Fälligkeitszeitpunkt des Ausgleichsbetrages von besonderer Bedeutung. Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des BBauG sah hier die bodenwirtschaftlich denkbar schlechteste Möglichkeit vor. Danach sollte nämlich der Ausgleichsbetrag erst mit Nutzungsverwirklichung oder mit Veräußerung des Grundstücks fällig werden ¹⁾. Andere Vorschläge gehen dahin, die Rechtskraft des Bebauungsplanes ²⁾ oder die Baureife ³⁾ als maßgeblichen Zeitpunkt zu wählen oder wenigstens die Möglichkeit der Anforderung von Vorauszahlungen ⁴⁾ oder eine Verzinsungspflicht vorzusehen ⁵⁾.

Richtigerweise sollte der Planungswertausgleich fällig werden, wenn der Bebauungsplan erlassen und die Erschließung gesichert ist, um nicht den Fehler des früheren Erschließungsbeitragsrechtes zu wiederholen, wonach die Entstehung des Erschließungskostenbeitrages nicht von der Herstellung der Erschließungsanlage ⁶⁾, sondern von der Bebauung abhing, was inzwischen aus bodenpolitischen Gründen korrigiert wurde ⁷⁾.

Eine andere Regelung hat den Nachteil, daß sie sich als Investitions- oder Verkaufssteuer auswirkt, und die Bodennutzung bzw. die Bodenmobilität eher hemmt als begünstigt. Die vorgezogene Fälligkeit vermei-

1) Vgl. § 135 g Abs.2 und § 135 h Abs.2 des Entwurfes eines Gesetzes zur Änd.d.BBauG i.d.F.d. Ausschußvorlage (BT.Drs. 7/4793; ebenso § 135 a Abs.3 der Regierungsvorlage (BT.Drs.7/2496)

2) Stellungnahme des Verbandes gemeinwirtschaftlicher Unternehmen für Städtebau u. Landesentwicklung z.Entwurf eines Gesetzes z.Änd. d.BBauG (BT.Drs. 7/2496), Protokoll Nr.43 des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen u. Städtebau, 7. Wahlperiode, S.63; (die im Folgenden zitierten Protokolle Nr.31, 32, 34,43, 48 und 49 sind solche des gleichen Ausschusses und der gleichen Wahlperiode)

3) Deutscher Städtetag, Besseres Planungs- u.Bodenrecht, S.19; Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, S.23

4) Vgl.L.Lauritzen, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes, § 135 a, Abs.4; Planspiel zum Entwurf eines Gesetzes z.Änd.d.BBauG (BT.Drs.7/2496), Protokoll Nr. 31, S.68

5) Vgl.Deutscher Städtetag, Stadtentwicklung u.Bodenverfassung, S.15

6) So jetzt § 133 Abs.2 BBauG

7) Dazu H.Schrödter, BBauG, § 133, Rdn.5; Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG, Vorbem.vor §§ 127-135, Rdn.11

det diese Nachteile und erhöht darüberhinaus die aktuelle Erschließungs-kapazität der Gemeinden. Sie beugt außerdem durch frühzeitige Festsetzung der Höhe des Ausgleichsbetrages einer Verunsicherung des Grundstücks-verkehrs sowie des Realkreditmarktes vor und stellt sicher, daß derjenige, dem der Planungsmehrwert zuwächst, schließlich auch zum Abgabenschuldner wird ¹⁾. Bedenken ²⁾, daß die hier vorgeschlagene Regelung zu unsozialen und unzumutbaren Vertreibungseffekten führe, sollte, vor allem im Be-reich des Baus eigengenutzter Einfamilienhäuser, durch eine entsprechen-de Härteklauseel begegnet werden ³⁾.

Anders ausgestaltet werden müßte allerdings die Fälligkeitsregelung bei bebauten Grundstücken, weil hier der Wert der vorhandenen Bebauung berücksichtigt werden muß. In diesen Fällen sollte daher grundsätzlich an die Neunutzung angeknüpft werden und nur für Ausnahmefälle die so-fortige Fälligkeit normiert werden ⁴⁾.

Für die Effektivität des Angebotsdruckes von Bedeutung ist auch noch die Frage, ob der Erschließungsmehrwert oder der durch sonstige bei-tragspflichtige kommunale Infrastrukturinvestitionen hervorgerufene Bodenmehrwert in den Planungswertausgleich mit einbezogen wird ⁵⁾ oder nicht ⁶⁾.

In der Regel steigt der Bodenwert durch Erschließungsmaßnahmen in Höhe des Erschließungskostenbeitrages ⁷⁾. Für andere Infrastruktur-investitionen läßt sich aber eine derartige Gesetzmäßigkeit nicht

1) Dies sollte im Entwurf eines Gesetzes zur Änd.d.BBauG i.d.F.d. Aus-schußvorlage (BT.Drs.7/4793) durch eine vom Erhebungsverfahren getrennte vorgezogene Feststellung und Festsetzung der Höhe des Ausgleichsbe-trages sowie durch dessen Fälligkeit im Veräußerungsfall erreicht werden; vgl.dazu §§ 135 h Abs.1 u. 135 g Abs.2

2) Vgl.P.Badura, Der verfassungsrechtliche Rahmen der Baugesetznovelle, S.110; Ähnlich Vorschläge zur Neuordnung des Bodenrechts, S.7; Zwischenbericht, S.18

3) § 135 i Abs.2 des Entwurfes eines Gesetzes zur Änd.d.BBauG i.d.F. d. Ausschußvorlage (BT.Drs.7/4793) sah vor, daß bei Unzumutbarkeit einer Eigen- oder Fremdfinanzierung der Ausgleichsbetrag in ein Tilgungsdarlehen umzuwandeln ist oder nach Abs. 3 zur Vermeidung unbilliger Härten ganz oder teilweise nicht erhoben werden kann

4) Lediglich für Stundungsmöglichkeit, Dt.Städteet, Besseres Planungs-u.Bodenrecht, S.19

5) So § 135 a Abs.2 des Entwurfes eines Gesetzes zur Änd.d.BBauG (BT.Drs.7/2496)

6) So z.B.Dt.Städteet, Besseres Planungs- und Bodenrecht , S.20

7) Vgl.dazu oben S. 17

feststellen, so daß eine Verknüpfung der dadurch entstehenden Beitragspflichten mit dem am Bodenwertzuwachs orientierten Planungswertausgleich systemwidrig erscheint ¹⁾ und darüberhinaus verfassungsrechtliche Bedenken auslöst, da der Investitionsaufwand nach dem Beitragsrecht der Länder teilweise über die Gebührenerhebung amortisiert wird und somit in diesen Fällen eine Verrechnung nicht in Betracht kommt. Ähnliche Bedenken bestehen auch gegen eine Verrechnung des Erschließungskostenbeitrages in den Fällen, in denen die Erschließung von einem privaten Unternehmen durchgeführt wird. Schließlich bestehen schwerwiegende beitragsrechtliche Einwände gegen die Einbeziehung des landesrechtlichen Beitragsrechts in eine derartige Abschöpfungsregelung ²⁾.

Eine Verrechnung des Erschließungskostenbeitrages ist zwar vom bodenpolitischen Ausgangspunkt her grundsätzlich systemgerecht, gleichwohl wäre es aus Gründen der Förderung des Baubodenangebotes, aber auch aus fiskalischen Gründen wünschenswert, von einer derartigen Verrechnung abzusehen ³⁾. Bei einer Trennung des Planungswertausgleiches vom Beitragsrecht könnte dann auch der abzuschöpfende Bodenmehrwert hinreichend genau beschrieben werden ⁴⁾.

1) Ausführlich: Planspiel zum Entwurf eines Gesetzes zur Änd.d.BBauG (BT.Drs.7/2496), Protokoll Nr. 48, S.58

2) Zusammenfassend: J.Steiner, Der Planungswertausgleich, BayVBl 1975, 345, 351; § 135 e des Entwurfs eines Gesetzes zur Änd.d.BBauG i.d.F. der Ausschlußvorlage (BT.Drs.7/4793) hat daher zu Recht eine Verrechnung landesrechtlicher Beiträge mit dem Planungswertausgleich nicht mehr vorgesehen

3) Allenfalls sollte unter Berücksichtigung eines angemessenen Gesamtaufkommens in Angleichung an § 6 Abs.7 StBFG die Hälfte des Erschließungskostenbeitrages zur Anrechnung kommen, wobei sichergestellt werden müßte, daß dadurch ein frühzeitiges Festsetzungsverfahren möglich bleibt; eine brauchbare Regelung enthielt insoweit § 135 e des Entwurfs eines Gesetzes zur Änd.d.BBauG (BT.Drs.7/4793)

4) Bedenken insoweit gegen die in § 96 a Abs.2 des Entwurfs eines Gesetzes zur Änd.d.BBauG (BT.Drs.7/2496) enthaltene Formulierung b. P. Badura, Der verfassungsrechtliche Rahmen der Baugesetznovelle, S.108,109; W.Söfker, Eigentumsgarantie bei der Erhebung von Ausgleichsbeträgen, hält die Formulierung für rechtsstaatlich unbedenklich, vgl. DVBl. 1975, 467, 472

Eine Formulierung etwa, die auf den Wertsprung abstellt, der durch die "Entwicklung oder Neugestaltung" des fraglichen Gebiets entstanden ist ¹⁾, läßt nämlich nicht erkennen, welche kommunalen Maßnahmen im Einzelfall die Höhe des Ausgleichsbeitrages beeinflussen. Ein Abgabetatbestand ist jedoch nur dann rechtsstaatlich gefaßt, wenn seine Bemessungsgrundlagen hinreichend bestimmt sind ²⁾. Ebenso wie im Umlageungsrecht ³⁾ oder im Bereich des Planungsschadenersatzrechtes ⁴⁾ sollte daher auch beim Planungswertausgleich an die, durch die konkrete städtebauliche Veranstaltung - hier also die Planung - verursachten Wertänderungen angeknüpft werden, die ohnehin infrastrukturelle Erwartungswerte mit enthalten, die sich auf Grund der im Bebauungsplan und der städtebaulichen Entwicklungsplanung erkennbaren Investitionsabsichten der Gemeinde bilden.

Bei der hier empfohlenen Trennung von Planungswertausgleich und Beitragsrecht müßte selbstverständlich der Wert des beplanten Grundstücks mit Hilfe von Vergleichswerten erschließungsbeitragspflichtiger Grundstücke ermittelt werden, die nach den Ergebnissen des Planspiels anlässlich der Novellierung des BBauG ebenso, wie solche erschließungsbeitragsfreier Grundstücke in den fraglichen Gemeinden in ausreichendem Umfang zur Verfügung standen ⁵⁾.

Fraglich erscheint, ob der Planungswertausgleich korrelierender Regelungen beim Vorkaufs- und Enteignungsrecht bedarf, wie sie oben beschrieben wurden ⁶⁾ und im Entwurf eines Gesetzes zur Änd.d.BBauG enthalten waren ⁷⁾. Der Grundstücksmarkt wird nämlich die nach Erlass des Bebauungsplanes entstehenden Ausgleichsbeträge ähnlich wie einen noch zu bezahlenden Erschließungsbeitrag bereits in die Preisgestaltung mit einbeziehen, d.h. der vereinbarte Kaufpreis bzw. der Entschädigungswert wird um den Planungsmehrwert gemindert sein, so daß sich eine Preislimitierung oder Herabsetzung der Entschädigung erübrigt ⁸⁾.

1) Vgl. § 135 a Abs.2, S.1, 1 Halbs. des Entwurfes eines Gesetzes zur Änd.d.BBauG (BT.Drs.7/4793)

2) Vgl.BVerfGE 8, 274, 276, 325 ff.; 13, 153, 160 f.; 18, 247,250; 21, 73, 79 f.

3) Vgl. § 57 Satz 2 u. 3 BBauG

4) Vgl. § 44 Abs. 1 BBauG n.F.

5) Planspiel zum Entwurf eines Gesetzes zur Änd.d.BBauG (BT.Drs.7/2496) Protokoll Nr. 31, S.65

6) S. 61

Bedenklich war am Novellierungsentwurf zum BBauG ¹⁾ darüberhinaus, daß sich der Ausübungsbereich des Vorkaufsrechtes nach § 25 BBauG nicht mit den Bereichen deckte, in denen Ausgleichsbeträge erhoben werden sollten ²⁾.

Die Beurteilung der bodenmarktwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Planungswertausgleiches wäre aber unvollkommen, ohne eine Erörterung der Überwälzbarkeit dieser Abgabe.

Der Planungswertausgleich zielt nicht auf unmittelbare Beeinflussung der Bodenpreise, sondern auf Beseitigung von Funktionschwächen des Bodenmarktes ³⁾. Es ist daher konsequent, wenn der Knappheitspreis nach Erlaß des Bebauungsplanes und Erhebung des Ausgleichsbetrages den planungsbedingten Mehrwert mit enthält ⁴⁾. Preistreibend würde der Planungswertausgleich dagegen dann wirken, wenn es den Bodeneigentümern gelänge, planungsbedingte Mehrwerte durch zusätzliche Anhebung des gegenwärtigen Preisniveaus ganz oder teilweise für sich zu realisieren. Dies ist keineswegs allein durch den Charakter des Bodenpreises als Knappheitspreis ausgeschlossen ⁵⁾, denn die Erfahrung lehrt, daß Abgaben als Kosten auch und gerade in Knappheitspreise Eingang finden ⁶⁾.

Fußnotenübertrag Seite 67

7) BT.Drs. 7/4793 und dort §§ 28 a u. 96 a

8) Der Entwurf unterstellte gewollt oder ungewollt die Überwälzbarkeit des Planungswertausgleiches; ähnlich wie hier Stellungnahme der Bundesvereinigung d.kommunalen Spitzenverbände zum Entwurf eines Gesetzes zur Änd.d.BBauG (BT.Drs.7/2496) Protokoll Nr. 34, S.52; vgl. auch W.Söfker, Eigentum bei der Erhebung von Ausgleichsbeträgen, S.472

1) BT.Drs.7/4793

2) Verfassungsrechtl.Bedenken im Hinblick auf Art.3 Abs.1 GG insoweit bei P.Badura, Der verfassungsrechtliche Rahmen der Baugesetznovelle, S.106

3) Vgl.O.v.Nell-Breuning, Der Planungswertausgleich, S.23 und J.Wolff, Der Wertausgleich ist entbehrlich, BBauBl.1959, 66, 68

4) O.v.Nell-Breuning, Der Planungswertausgleich, S.37

5) So aber O.v.Nell-Breuning, Der Planungswertausgleich, S.37

6) Vgl.dazu G.Schmölders, Allg.Steuerlehre, S. 155 ff.

Als wesentlich für die Beurteilung der Überwälzungschancen hat die steuerliche Inzidenzforschung vielmehr u.a. die Situation auf dem jeweiligen Gütermarkt, den Grad der Differenzierung und Individualisierung der jeweiligen Steuer, sowie die Klassifizierung der Steuerobjekte in Konsum- und Produktionsgüter herausgearbeitet ¹⁾. Danach kann eine Abgabe um so eher überwältzt werden, je größer der Nachfrageüberhang ist ²⁾ und je weniger die Steuer auf die individuellen Verhältnisse des Steuerpflichtigen zugeschnitten ist ³⁾. Außerdem ist die Überwälzungschance bei Konsumgütern geringer als bei Produktionsgütern, wie dem Boden, weil hier die Möglichkeit der Weiterwälzung auf einen sekundären Markt hinzukommt, was aber nur sektoral und in der konkreten wirtschaftlichen Situation beurteilt werden kann ⁴⁾.

Da die Höhe des Planungswertausgleiches für vergleichbare Grundstücke in etwa gleich sein dürfte, die Verhältnisse des Abgabeschuldners daher außer Betracht bleiben, gewinnt die künftige Gesamtsituation auf dem Bodenmarkt entscheidende Bedeutung für den bodenmarktwirtschaftlichen Erfolg des Planungswertausgleiches ⁵⁾. D.h., nur wenn es gelingt, durch einen umfassenden Zugriff auf die Bodenwertsteigerung den bisher verkrampften Bodenmarkt zu entspannen, wozu nach der jüngsten Entwicklung auf dem Wohnungs- und Grundstücksmarkt einige Hoffnung besteht, werden unerwünschte Überwälzungsprozesse ausgeschlossen werden können. Dies sollte im Interesse einer effektiven Bodenmarktreform unbedingt beachtet werden und gleichzeitig vor halbherzigen Reformversuchen abschrecken.

1) Vgl. G. Schmölders, Allgemeine Steuerlehre, S. 153, 54; Vgl. auch H. C. Recktenwald, Zur Lehre von der Steuerüberwälzung und von den Steuerwirkungen, Finanzarchiv, N.F., Bd. 13 (1951, 1952) S. 291 ff.

2) G. Schmölders, Allg. Steuerlehre, S. 154; Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, S. 47

3) G. Schmölders, Allg. Steuerlehre, S. 154

4) G. Schmölders, ebenda, S. 154

5) Vgl. auch Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, S. 48

3. Die Praktikabilität des Planungswertausgleichs

Gegen die Einführung des Planungswertausgleiches wird vielfach geltend gemacht, er sei nicht praktikabel, weil das Bewertungsproblem nicht befriedigend gelöst werden könne und das Abgabenaufkommen in keinem akzeptablen Verhältnis zum erforderlichen Verwaltungsaufwand stünde ¹⁾.

Es ist hier kein Raum, das Bewertungsproblem im einzelnen zu erörtern. Resümiert man aber die bisherige Diskussion zu dieser Frage, so läßt sich folgendes feststellen: die Abgabehöhe beträgt nach der hier vorgeschlagenen Regelung 80 % der Differenz des Verkehrswertes ²⁾ des Grundstückes nach Erlaß des Bebauungsplanes und des sog. Anfangswertes, also des Wertes, den das Grundstück hätte, wenn die Kommune eine verbindliche Bauleitplanung nicht erlassen hätte. Die Ermittlung des Differenzbetrages zwischen Anfangs- und Endwert geschieht nach herkömmlichen Bewertungsmethoden im Wege des Vergleichswertverfahrens ³⁾ durch eine Doppelbewertung des abgabepflichtigen Grundstückes zum gleichen Stichtag. Danach kann weitgehend sichergestellt werden, daß konjunkturell bedingte Wertänderungen im Anfangswert enthalten sind und somit der durch die Planung hervorgerufene Bodenmehrwert einer isolierten Feststellung zugänglich gemacht werden kann.

Sowohl eine theoretisch, wissenschaftliche Untersuchung ⁴⁾ über die bewertungsrechtlichen Probleme bei Erhebung des Planungswert-

1) Vgl. F. Klein, Zum Planungswertausgleich nach der Novelle des Bundesbaugesetzes, DB 1974, 2143 ff; K. Engelken, Zum Planungswertausgleich, DÖV 1974, 361, 403, 685; derselbe DVBl. 1974, 750; Verband freier Wohnungsunternehmer, Protokoll Nr. 34, S. 74; Stellungnahme d. Bundesrates zu §§ 28 a, 60 a, 96 a, 135 a und 135 b des Entwurfes eines Gesetzes zur Änd. d. BBauG (BT.Drs. 7/2496), S. 65, 74

2) Zu diesem Begriff vgl. § 141 BBauG

3) Vgl. dazu § 4 ff. WertV i. d. F. vom 15.8.1972, BGBI. I S. 1416

4) W. Seele, Stellungnahme zur Ausgestaltung, Bewertung und Erhebung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen, Protokoll Nr. 33, S. 112 ff.

ausgleiches, als auch eine praktische Erprobung des im Entwurf eines Gesetzes zur Änd.d.BBauG enthaltenen Abschöpfungsmodells in einem Verwaltungsplanspiel ¹⁾ in Gemeinden verschiedener Größenordnung hat ergeben, daß sich der Ausgleichsbetrag verwaltungspraktikabel und bewertungsmethodisch einwandfrei ermitteln läßt ²⁾. Bedenken von Klein ³⁾, der auf die Schwierigkeiten der Interpolation wertmäßiger Besonderheiten der jeweiligen Vergleichsgrundstücke und die Problematik der eingeschränkten Aktualität der jeweiligen Vergleichspreise hingewiesen hat, muß entgegengehalten werden, daß derartige Schwierigkeiten jeder Bodenbewertung eigen und somit kein Spezifikum des Planungswertausgleiches sind und auch heute in der bewertungsrechtlichen Praxis mit Hilfe von Bodenpreis-Indices und Umrechnungskoeffizienten gemeistert werden.

Die Ermittlung des Ausgleichsbetrages sollte aber nicht den abgabeberechtigten Gemeinden ⁴⁾, sondern den mit Fragen der Bodenbewertung besser vertrauten Finanzämtern übertragen werden ⁵⁾, was freilich die synchrone Schaffung einer zeitnahen Einheitsbewertung jedenfalls für den Bereich der unbebauten Grundstücke voraussetzt, die sich allerdings ohne grundlegende Änderung des Bewertungsrechtes ermöglichen ließe. Dadurch könnte eine verwaltungstechnische Überforderung kleinerer Gemeinden sowie differierende Bewertungsergebnisse zwischen Gemeinde und Finanzverwaltung vermieden werden und vor allem im Hinblick auf die hier befürwortete Bodenwertzuwachssteuer für unbebaute, baureife Grundstücke ⁶⁾ eine homogene und verwaltungsrationelle Lösung geschaffen werden, weil die Erfassung planungsbedingter Bodenmehrwerte dann nur ein besonderer Besteuerungstatbestand im Rahmen der abgabenrechtlichen Erfassung von Bodenwertzuwachsen unbebauter, baureifer Grundstücke wäre.

-
- 1) Vgl.Planspiel zum Entwurf eines Gesetzes zur Änd.d.BBauG (BT.Drs.7/2496) Protokolle Nr. 31, 32, 48, 49 u. W.Söfker, Verwaltungsplanspiel, Eine Probe aufs Exempel zur Novelle des Bundesbaugesetzes, BBauBl. 1974, 550, 551 ff.
 - 2) Erfahrungen mit den, dem Planungswertausgleich verwandten Ausgleichsbeträgen nach dem StBFG liegen leider bisher noch nicht vor, Städtebaubericht, 1975, S.73
 - 3) F.Klein, Zum Planungswertausgleich nach der Novelle des Bundesbaugesetzes, DB 1974, 2143, 2144
 - 4) Dies sah der Entwurf eines Gesetzes zur Änd.d.BBauG (BT.Drs.7/2496) vor
 - 5) Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änd.d.BBauG (BT.Drs.7/2496), S.65, 74, 75; und Neuordnung des Bodenrechts, S.44
 - 6) Vgl. unten S. 72 ff.

Was das Kosten-Nutzenverhältnis anlangt, so wurde für die in der Novelle zur Änd.d.BBauG i.d.F. der Regierungsvorlage ¹⁾ vorgesehene Regelung geschätzt, daß das Abgabeaufkommen die Verwaltungskosten um das 5- bis 9-fache übersteigen dürfte ²⁾. Die hier vorgeschlagene Regelung, die von einer Anrechnung von Erschließungs- und anderen Beiträgen absieht und die Abschöpfungsquote merklich anhebt, würde dieses Kosten-Nutzenverhältnis noch wesentlich verbessern, so daß auch das finanzielle Ergebnis des Planungswertausgleiches, jedenfalls aus bodenpolitischer Sicht, noch akzeptabel erscheint und nicht gegen die Schaffung einer solchen, ohnehin in erster Linie interventionistisch orientierten Abgabe spricht.

II. Abschnitt

Bodenwertzuwachssteuer ³⁾ für unbebaute, baureife Grundstücke

Um für den Bodenmarkt optimale Rahmenbedingungen zu schaffen und die spekulations- und anlageorientierte Bodennachfrage nicht in den Bereich der baureifen oder bebauten Grundstücke zu verlagern, ist es erforderlich, auch die nach Erhebung des Planungswertausgleiches entstehenden, nicht planungsbedingten Bodenmehrwerte stärker als bisher zu besteuern.

1) BT.Drs.7/2496

2) Planspiel zum Entwurf eines Gesetzes zur Änd.d.BBauG (BT.Drs.7/2496), Protokoll Nr. 48, S.74

3) Zum Begriff der Zuwachssteuer vgl. H.Kolms, Besondere Steuerlehre, S.87 ff.; Ch.Flämig, Wertzuwachssteuer, HwStR, S.1278 ff.

1. Periodische, direkte ¹⁾ Besteuerung aller nicht realisierten Bodenwertzuwächse?

Aus bodenmarktwirtschaftlichen und anderen Gründen wird verschiedentlich gefordert ²⁾, alle nicht realisierten Bodenwertzuwächse einer direkten Besteuerung zu unterwerfen, weil eine sich als Alternative anbietende Besteuerung des Veräußerungsgewinns mobilitätshemmend wirke und die Steuerausweichung wesentlich erleichtere. Außerdem werde die angestrebte Steuerwirkung durch die Möglichkeit der steuerneutralen Übertragung stiller Reserven im Rahmen der §§ 6b und 6c EStG in ihrer Effektivität wesentlich beeinträchtigt. Eine Bodenwertzuwachssteuer sei dem gegenüber weniger leicht überwälzbar und fördere durch den von ihr ausgehenden Angebotsdruck die Bodenmobilität, was zu einer Preisberuhigung auf dem Bodenmarkt beitrage.

Richtig erscheint es, in dieser Frage zwischen bebauten und unbebauten Grundstücken zu unterscheiden ³⁾. Sowohl Angebotsdruck als auch Bodenmobilität sind in erster Linie bei unbebauten Grund-

-
- 1) Im Gegensatz z. indirekten Besteuerung, bei der die Wertzuwächse in die Steuerbemessungsgrundlage eingehen; vgl. dazu K.Bräuer, Versuch einer Neugruppierung der Steuerformen, S.180 ff.; T.Pistorius, Direkte Zuwachs- und Kriegsgewinnsteuer, S.159 ff.
 - 2) Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, S.24 ff.; T.v.Trotha, Grundzüge einer Neuordnung des Bodenrechts, DÖV 1973, 253, 157; Vorschläge für ein soziales Baubodenrecht, S.10; Landeshauptstadt München, Initiative, S.39; A.Müller, Ein Vorschlag zur Besteuerung der Wertsteigerungen bei Grundstücken, S.43 ff.; O.v.Nell-Breuning, Besteuerung des Bodenwertzuwachses?, S.13 ff.; B.Ostendorf, Einführung einer Bodenwertzuwachssteuer, FinR.1971, S.137 ff.
 - 3) Vgl. auch: Die Freiburger Thesen der Liberalen, S.75; W.Pohl, Beeinflussung der Bodenpreise, S.74

stücken notwendig ¹⁾, wo ein erhebliches bodenwirtschaftliches Interesse besteht, daß diese Grundstücke entweder genutzt oder dem Bodenmarkt zugeführt werden. Auch kann hier eine Bodenwertzuwachssteuer verhindern, daß der Planungswertausgleich mit Hilfe neu hinzutretender Wertsteigerungen kompensiert und in seiner bodenpolitischen Wirkung geschwächt wird. Bei bebauten Grundstücken dagegen kommt weder dem Angebotsdruck noch der Bodenmobilität eine vergleichbare bodenmarktwirtschaftliche Bedeutung zu, da insoweit keine zusätzliche Bodennutzung erreicht werden kann ²⁾. Räumt man u.a. deshalb bei bebauten Grundstücken entsprechend höhere Steuerfreibeträge ein oder stundet man in bestimmten Fällen die Steuer ³⁾, so ist der bei Hausgrundstücken verbleibende bodenpolitische Zweck einer Wertzuwachssteuer, nämlich die regelmäßige Abschöpfung von Bodenmehrerten zur Verhinderung der Anlageneigung, wiederum stark in Frage gestellt ⁴⁾.

-
- 1) Die insoweit besondere Rolle der unbebauten Grundstücke heben auch hervor, M.Troll, Grund und Boden - Politik und Steuern, S.158; Die Freiburger Thesen der Liberalen, S.76; Mönter-Ziemer, Zur Besteuerung der Bodenwertsteigerungen, S.33; W.Ernst, Bodeneigentum und Bodenrecht, S.27; derselbe, Der vernünftige Sinn der Baulandsteuer, S.221
 - 2) Zur Verhinderung der Überalterung von Bausubstanz steht in Zukunft mit dem Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot sowie mit dem Abbruchgebot ein gezieltes Instrumentarium zur Verfügung (vgl. §§ 39 e u.d. BBauG n.F.)
 - 3) Vgl.Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, S.26, u.S.29, wo eine Art Stundung der Bodenwertzuwachssteuer für den Wohnsektor mit Kostenmiete vorgeschlagen wird; Landeshauptstadt München, Initiative, S.46; So auch ein Vorschlag der Steuerabtlg. des BFM, wiedergegeben bei M.Troll, Grund und Boden - Politik und Steuern, S.82, 83; R.Göb, Von der Grundsteuer zur Grundwertsteuer, Kommunalpolitische Blätter, 1973, 718; Vorschläge für ein soziales Bodenrecht, S.10; Über erforderliche Sonderregelungen für den Althausbesitz: B.Ostendorf, Einführung einer Bodenwertzuwachssteuer, FinR.1971, S.141 u. "Anträge zum SPD-Parteitag vom 10.-14.4.1973 in Hannover", Vorlage 3, S.35
 - 4) Verfassungsrechtl.Bedenken im Hinblick auf die Geeignetheit des Mittels insoweit bei W.Ernst, Verhandlungen, S.L 158; M.Troll, Grund und Boden - Politik und Steuern; S.92; H.Ruck, Die Problematik der Besteuerung des Bodenwertzuwachses, BB, 1973, 1037 ff.

Bei dem für die Bodenwertzuwachssteuer in Anspruch genommenen Vorteil eines geringen Überwälzungsrisikos auf Grund der periodischen Besteuerung ¹⁾ empfiehlt sich ebenfalls eine Unterscheidung zwischen bebauten und unbebauten Grundstücken. Gelingt nämlich bei bebauten Grundstücken jeweils die Überwälzung der Wertzuwachssteuer in rentenmäßiger Form, also vor allem durch Preisanpassung der Mieten, so steigt der Bodenwert mit der Folge, daß der Kaufpreis dann auch anteilig den aufsummierten Kapitalbetrag der bezahlten Wertzuwachssteuer enthält. Eine wirkliche Minderung des Überwälzungsrisikos ergibt sich daher nur bei unbebauten Grundstücken, wo die Überwälzung auf die Steuerkapitalisierung beschränkt bleibt.

Bei der Besteuerung des Veräußerungsgewinns bebauter Grundstücke ergeben sich dem gegenüber Überwälzungshemmende Differenzierungen aus der Tatsache, daß Hausgrundstücke gleicher Art bisher nicht durch eine derartige Steuer belastet wurden, während hier die Bodenwertzuwachssteuer die Gefahr einer mietpreistreibenden Überwälzung in sich birgt ²⁾ sowie aus der ohne Schwierigkeiten möglichen Personalisierung der Steuer ³⁾.

Durch die Beschränkung der Bodenwertzuwachssteuer auf unbebaute Grundstücke andererseits entsteht auch dort auf Grund der unterschiedlichen Zurückhaltungsdauer eine Differenzierung der Steuerbelastung, die ebenfalls Überwälzungsfeindlich ist ⁴⁾, zumal sowohl Planungswertausgleich als auch Bodenwertzuwachssteuer einen Angebotsdruck schaffen, der das Marktgleichgewicht verbessert und damit das Überwälzungsrisiko zusätzlich mindert ⁵⁾.

1) Landeshauptstadt München, Initiative, S.43

2) M.Troll, Grund und Boden - Politik und Steuern, S.91; H.B.Heier, Bodenwertzuwachssteuer - Kein Allheilmittel, S.35; um eine Überwälzung auf die Mieten zu verhindern, ist deshalb gefordert worden, den Wohnungsbau langfristig aus der Marktwirtschaft herauszunehmen; vgl. "Anträge zum SPD-Parteitag vom 10.-14.4.1973 in Hannover", Vorlage 3, S.29

3) Vgl.dazu unten S.84 ff.

4) W.Pohl, Beeinflussung der Bodenpreise, S.74

5) Vgl.dazu auch M.Troll, Grund und Boden - Politik und Steuern, S.92, und H.B.Heier, Bodenwertzuwachssteuer - kein Allheilmittel, S.41, 42

Die Differenzierung in der vorliegenden Frage zwischen bebauten und unbebauten Grundstücken führt auch nicht, wie teilweise angenommen¹⁾, zu einer zusätzlichen mietpreistreibenden Verlagerung der anlage- und spekulationsorientierten Bodennachfrage auf bebaute Flächen²⁾, weil die Nutzung baureifen Geländes ebenso attraktiv ist, ganz abgesehen davon, daß auch die Bodenwertzuwächse bebauter Grundstücke letztlich einer Besteuerung zugeführt werden sollen³⁾.

Auch befürchte ich keine Steuerumgehung größeren Ausmaßes durch Unterverbriefung, weil für diese Fälle das hier befürwortete, umfassende Vorkaufsrecht ein ausreichendes Korrektiv bilden würde. Außerdem müßte, was während des Preisstopps vielfach nicht geschehen ist⁴⁾, eine entsprechende disziplinar- und steuerstrafrechtliche Verfolgung von Notaren, die an Steuerhinterziehungen mitwirken, sichergestellt werden, damit die nicht verbrieft Kaufpreissumme regelmäßig nicht in den Amtsräumen des Notars übergeben werden kann, wodurch das Risiko des Verkäufers auch tatsächlich den vollen Kaufpreis zu erhalten, ganz erheblich steigen würde.

Was die auf die §§ 6 b und 6 c EStG, die im übrigen nur eine Steuer- verlagerung und keinen Steuerverzicht zur Folge haben, begründeten Bedenken gegen eine Besteuerung des Veräußerungsgewinns angeht, so ist bisher zu wenig der Zielkonflikt zwischen dem Zweck der §§ 6 b und 6 c EStG⁵⁾ und dem einer Bodenwertzuwachssteuer beachtet worden. Die konsequente Besteuerung aller nicht realisierten Bodenwertzuwächse würde die Bildung stiller Reserven im Bereich des Grund und

-
- 1) Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, S.25; A.Müller, Ein Vorschlag zur Besteuerung der Wertsteigerung bei Grundstücken, S.53
 - 2) Eine Verlagerung der Spekulation auf nicht baureife Flächen (Bedenken insoweit in: Soziale Ordnung des Baubodenrechts, S.29), verhindert der Planungswertausgleich
 - 3) Vgl.dazu unten S.84 ff.
 - 4) W.Pohl, Beeinflussung der Bodenpreise, S.68
 - 5) Dazu BT.Drs.IV 2400 S.46; A.Uellner, Der neue § 6 b Einkommensteuergesetz, DStZ 1964, 364, 365; Hermann-Heuer, EStG, § 6b Anm.1

Bodens praktisch verunmöglichen ¹⁾, so daß so gesehen auch ihre steuerfreie Übertragung ausgeschlossen werden könnte ²⁾. Andererseits glauben sowohl die Bundesregierung ³⁾ als auch die Steuerreformkommission ⁴⁾ auf die §§ 6 b und 6 c EStG auch oder gerade, soweit sie Grund und Boden betreffen, aus investitionspolitischen Gründen nicht verzichten zu können. Erforderlich erscheint mir daher ein Kompromiß ⁵⁾, der sowohl den wirtschaftspolitischen als auch den bodenpolitischen Gesichtspunkten Rechnung trägt. Dazu soll im Folgenden ein Vorschlag unterbreitet werden.

Abschließend sei bemerkt, daß bei einer Beschränkung der Bodenwertzuwachssteuer auf unbebaute Grundstücke die Wertzuwächse bebauter Grundstücke zwar keiner direkten Besteuerung unterliegen, daß sie aber indirekt bei einer künftigen verkehrswertnahen Bodenbewertung durch die einheitswertabhängigen Steuern, insbesondere durch die Grundsteuer, belastet werden können ⁶⁾, wobei allerdings Vorsicht geboten ist, um nicht die bei bebauten Grundstücken unerwünschten Auswirkungen einer Bodenwertzuwachssteuer auf einem Umweg doch herbeizuführen. ⁷⁾

1) Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BFM, Stellungnahme, S.42, 43

2) Dafür im Ergebnis Landeshauptstadt München, Initiative, S.101; O.v.Nell-Breuning, Besteuerung des Bodenwertzuwachses?, S.20

3) BRDrs. 7/0073, S.250

4) Gutachten der Steuerreformkommission, S.76

5) Der Wissenschaftl. Beirat beim BFM (Gutachten zur Reform der direkten Steuern, S.25, 26) hat sich für die Beseitigung der §§ 6 b u. 6 c EStG ausgesprochen, dafür aber eine Belastung des Veräußerungsgewinns bei nicht abnutzbaren Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens, wie dem Grund und Boden, mit dem sich ohne Ansatz der Veräußerungsgewinne ergebenden Durchschnittssteuersatz ausgesprochen, womit im Ergebnis Ähnliches erreicht würde, wie durch die Einschränkung der §§ 6 b und 6 c EStG

6) Vgl. auch H. Fechner, in: Landeshauptstadt München, Initiative, S. 106, H. Träger, Zu einigen Vorschlägen der Steuerreformvorlage, DB 1971, 2033, 2037; Gutachten der Steuerreformkommission, S.69

7) Deshalb sieht auch der Entwurf einer Flächengrundsteuer des Hess. Fin.Min. (Entwurf eines Gesetzes zur Änd.d.Grundsteuergesetzes u.a. Vorschriften, Pressemitteilg. Nr.31 v.21.7.1971) die praktisch einen Ersatz für die bisher fehlende zeitnahe Einheitsbewertung darstellt, die Befreiung der zu Wohnzwecken dienenden Flächen vor; vgl. auch M. Troll, Grund und Boden - Politik und Steuern, S.172 ff.

2. Die Besteuerung unbebauter, baureifer Grundstücke

Hält man danach die direkte Besteuerung nicht realisierter Bodenwertzuwächse unbebauter, baureifer Grundstücke für zweckmäßig, so fragt sich, ob dies sachgerecht im Rahmen einer bereits bestehenden Steuer, nämlich der Einkommensteuer, geschehen kann, oder ob hierzu eine neue Steuer geschaffen werden muß.

Betrachtet man zunächst eine einkommensteuerrechtliche Lösung, so läge ihr Vorteil darin, daß sie durch Heranziehung der übrigen Einkommensverhältnisse des Steuerpflichtigen eine Subjektivierung der Steuerlast erlauben würde ¹⁾. Dadurch könnte in erhöhtem Maße sozialen Belangen Rechnung getragen werden und außerdem eine zusätzliche Überwälzungshemmende Differenzierung geschaffen werden.

Trotzdem möchte ich eine solche Regelung nicht empfehlen. Im Gegensatz zur Steuerreformkommission ²⁾ hat sich zwar der wissenschaftliche Beirat beim BFM ³⁾ grundsätzlich dafür ausgesprochen, Reinvermögenszuwächse, jedenfalls bei nicht abnutzbaren und lang-
lebig abnutzbaren Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens, mit dem laufenden Einkommen des veranlagten Zeitraumes zu besteuern, jedoch weist der Wissenschaftliche Beirat selbst darauf hin, daß damit weitgehende Änderungen des Bilanz- und Steuerrechts verbunden wären, deren Auswirkungen gegenwärtig nicht abgesehen werden könnten. Es wären daher für eine so tiefgreifende Änderung des Ertragssteuerrechts, wie die Aufgabe des Realisationsprinzips,

-
- 1) Dies betonen: A.Müller, Ein Vorschlag zur Besteuerung der Wertsteigerung bei Grundstücken, S.53; Die Freiburger Thesen der Liberalen und Landeshauptstadt München, Initiative, S.43, wo aber von einer völligen Einbeziehung der dort vorgeschlagenen Bodengewinnabgabe in die ESt abgesehen wird
 - 2) Gutachten der Steuerreformkommission, S.69
 - 3) Gutachten zur Reform der direkten Steuern, S.23 und Wissenschaftl. Beirat beim BFM, Stellungnahme S.42, 43

umfangreiche Untersuchungen erforderlich, die sich vor allen Dingen mit den damit verbundenen bewertungstechnischen Schwierigkeiten ¹⁾ auseinanderzusetzen hätten. Da aber derartige Überlegungen gegenwärtig weder in der BRD noch in anderen EWG-Staaten ²⁾ eine Rolle spielen, käme eine Festlegung auf eine einkommensteuerrechtliche Lösung einer Vertagung dieses Teils der Bodenmarktreform auf ungewisse Zeit gleich, was bodenpolitisch nicht vertretbar ist.

Auch ist sehr fraglich, ob bei einer derartigen Änderung des Einkommensteuerrechts vom steuersystematischen Ansatzpunkt her bebaute Grundstücke wiederum einer gesonderten Behandlung unterzogen werden könnten.

Schwierigkeiten entstünden auch im Hinblick auf die Ertragshoheit. Ebenso wie der Planungswertausgleich sollte eine solche Bodenwertzuwachssteuer neben ihrer bodenpolitischen Zielsetzung auch einer besseren Finanzausstattung der Gemeinden dienen. Da die Ertragshoheit bei der Einkommensteuer den Gemeinden nur zu einem Bruchteil zusteht ³⁾, müßte entweder ein kompliziertes Zuweisungssystem geschaffen werden oder der auf den Bodenwertzuwachs entfallende

1) Vgl.dazu Gutachten der Steuerreformkommission, S.69; für den Grund und Boden wurde eine jährliche Selbstveranlagung vorgeschlagen (A.Müller, Ein Vorschlag zur Besteuerung der Wertsteigerung bei Grundstücken, S.47; Die Freiburger Thesen der Liberalen, S.77), die auch im Rahmen einer als Objektsteuer ausgestalteten Bodenwertzuwachssteuer ins Auge gefaßt wird; (Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, S.32; Landeshauptstadt München, Initiative, S.44); Kritisch zur Selbstveranlagung M.Troll, Grund und Boden - Politik und Steuern, S.77; Zur Reform der Bodenbesteuerung, S.35 ff.; H.B.Heier, Bodenwertzuwachssteuer - kein Allheilmittel, S.27 ff.

2) Gutachten der Steuerreformkommission, S.69

3) Vgl.Art.106, Abs.3 u. 5 GG

Einkommensteueranteil gesondert berechnet, der Gemeinde mitgeteilt und zur selbständigen Erhebung überlassen werden, was eine weitere erhebliche Verzögerung der ohnehin schleppenden Einkommensteuerveranlagung bedeuten würde ¹⁾.

Aus den genannten Gründen möchte ich daher vorschlagen, die direkte Besteuerung nicht realisierter Wertzuwächse unbebauter, baureifer Grundstücke im Rahmen einer besonderen Objektsteuer unter Anknüpfung an die Einheitsbewertung durchzuführen. Mit den Zielen der früheren Baulandsteuer ²⁾ hat dieser Vorschlag gemein, daß er die ungenutzte Zurückhaltung unbebauter Grundstücke verhindern will, was mir bodenpolitisch besonders wichtig erscheint. Darüberhinaus soll ein Unterlaufen des Planungswertausgleiches unmöglich gemacht werden. Der besondere Vorzug gegenüber der Baulandsteuer, die im wesentlichen aus einer Erhöhung der Steuermeßzahlen für unbebaute, baureife Grundstücke und der Möglichkeit eines besonderen Hebesatzes bestand ³⁾, ist darin zu sehen, daß der Eigentümer nur dann in Anspruch genommen wird, wenn tatsächlich Bodenwertsteigerungen entstehen. Bei einem im

1) H.Ruck, Die Problematik der Besteuerung des Bodenwertzuwachses, BB. 1973, 1037

2) Von der Baulandsteuer wird vielfach gesagt, sie habe sich nicht bewährt. Um dies beurteilen zu können, war aber die 2-jährige Geltungsdauer von 1961 bis 1963 viel zu kurz, zumal eine große Anzahl von Steuerbescheiden vorläufig ausgesetzt wurden, weil sie wg. angeblicher Verfassungswidrigkeit der Baulandsteuer angegriffen worden waren. Außerdem war die Baulandsteuer durch § 12 c GrStG a.F. bis zur nächsten Hauptfeststellung befristet, was viele Eigentümer dazu verleitete, lieber die Steuer zu bezahlen und deren Ende abzuwarten. Weiter wurde 1962 das Baustoppgesetz (vom 8.6.1962 BGBl.I. S.365) geschaffen, was bei einer Reihe von Grundstücken der Annahme der Baureife und damit der Erhebung der Baulandsteuer entgegenstand. Schließlich wies die Baulandsteuer erhebliche konstruktive Schwächen auf, vor allem in Form der nahezu vollständigen Befreiung des land- u. forstwirtschaftlich genutzten Baulandes durch § 12 a Abs.6 GrStG a.F.. Widersprüchlich ist es auch, einerseits die Anregung der Baukonjunktur durch die Baulandsteuer zu kritisieren, andererseits aber von deren Wirkungslosigkeit zu sprechen (vgl.dazu BFH BStBl.II, S.620, 626, wo die Gründe zusammengefasst sind, die den Bundestag zur Aufhebung der Baulandsteuer veranlaßt haben). Vgl.W.Bielenberg, Gutachten, S.B 105,106; M.Troll, Grund und Boden - Politik und Steuern, S.160 ff.

3) Vgl. §§ 12 a und 21 Abs. 3 GrStG a.F.

Wert stagnierenden Grundstück geht der erforderliche Nutzungs- und Angebotsdruck bereits vom Planungswertausgleich aus. Außerdem würde eine stark greifende Grundsteuer wie die Baulandsteuer leicht konfiskatorisch wirken, ohne daß, vor allem bei hohen Wertzuwächsen, das eigentliche bodenpolitische Ziel, nämlich die Erfassung von Wertsteigerungen zur Verhinderung der Bodenhortung zufriedenstellend erreicht werden kann.

Im Einzelnen könnte diese Bodenwertzuwachssteuer wie folgt ausgestaltet werden:

Besteuert werden baureife Grundstücke im Sinne des Bewertungsgesetzes ¹⁾ und dem entsprechende Betriebsgrundstücke. Steuerbemessungsgrundlage ist der Bodenwertzuwachs zwischen zwei Hauptfeststellungsterminen. Dies setzt eine zeitnahe Bodenbewertung voraus, die jedoch nach den noch näher zu erläuternden Vorschlägen zur Änderung des steuerlichen Bewertungsverfahrens ²⁾, jedenfalls für die begrenzte Gruppe der unbebauten, baureifen Grundstücke ³⁾, alle drei Jahre möglich erscheint, so daß ein entsprechend kurzer Besteuerungsrhythmus gewährleistet ist ⁴⁾. Bei Flächenänderungen oder anderen Änderungen während des Hauptfeststellungszeitraumes müßte zusätzlich zum Zeitpunkt der Änderung oder besser zum 1.1. eines Jahres eine Stichtagsbewertung vorgenommen und die Bodenwertzuwachssteuer erhoben werden, die dann bei der nächsten Hauptveranlagung auf den veranlagten Steuerbetrag anzurechnen wäre. Außerdem müßte eine Veranlagung stattfinden, wenn das Grundstück bebaut ist ⁵⁾, weil von diesem Zeitpunkt ab die Bodenwertzuwachssteuer nicht mehr erhoben wird.

1) Vgl. § 73 BewG; zur Änderung von § 73 Abs. 2 vgl. unten S. 82,

2) Vgl. dazu unten S. 91 ff.

3) Vgl. § 73 BewG

4) Ein noch kürzerer Besteuerungsrhythmus dürfte unzumutbar sein, weil die Wertsteigerungen eine abschätzbare Größenordnung erreicht haben müssen. Vgl. dazu auch H. Ruck, Die Problematik der Besteuerung des Bodenwertzuwachses, BB 1973, 1037, 1038

5) Zum Begriff der bebauten Grundstücke vgl. § 74 BewG

Von der Steuerbemessungsgrundlage abzuziehen wären werterhöhende Aufwendungen des Eigentümers während des Veranlagungszeitraumes, wie z.B. Erschließungskosten oder Aufwendungen zur Bodenmelioration. Der Steuersatz sollte progressiv, je nach Umfang des Wertzuwachses gestaltet werden. Er könnte zwischen 20 und 50 % des zu versteuern- den Wertzuwachses liegen. Dem Einwand, daß durch eine Besteuerung nicht realisierter Bodenwertzuwächse auch inflationäre Werterhöhungen besteuert würden ¹⁾, kann einmal durch die prozentuale Beschränkung des Steuersatzes und zum anderen durch entsprechende Freibeträge Rechnung getragen werden ²⁾. Diese Freibeträge sollten sich zusammensetzen aus einem gewissen Prozentsatz des bei der letzten Bodenbewertung ermittelten Grundstückswertes und einem nach Grundstücksgröße gestaffelten, quadrometerbezogenen Freibetrages, wodurch eine gewisse bodenpolitisch erwünschte Steuerprogression im Hinblick auf die Grundstücksgröße erreicht werden kann.

Um ein rechtzeitiges Einsetzen der Bodenwertzuwachssteuer zu ermöglichen, sollte die Gruppe der unbebauten, baureifen Grundstücke durch Streichung des Zusatzes in § 73 Abs. 2 Satz 1 BewG, wonach Baureife erst dann vorliegt, wenn innerhalb des Plangebietes die Bebauung in benachbarten Bereichen bereits begonnen hat oder schon durchgeführt ist, bewertungsrechtlich neu definiert werden. Außerdem müßten, ähnlich wie bei der Baulandsteuer ³⁾, auch Grundstücke in die Besteuerung mit einbezogen werden, die zwar baureif sind, für die aber kein Bebauungsplan besteht ⁴⁾.

1) Vgl.dazu Gutachten der Steuerreformkommission, S.68; H.v.Bockelberg, Die Eigentumsgarantie des Art.14 GG,S.671; H.B.Heier, Bodenwertzuwachssteuer kein Allheilmittel, S.32, 33

2) Hinsichtlich des hier tangierten Nominalwertprinzips (grundlegend BFH BStBl.1967, III, S.690) muß es bei dem Hinweis verbleiben, daß dieses Prinzip gegenwärtig stark umstritten ist. Vgl.dazu H.v.Bockelberg, Die Eigentumsgarantie des Art.14 GG, S.673; gleichwohl hat der BFH (BStBl.1974, II, S.572 ff.) erst jüngst wieder das Nominalwertprinzip mit dem GG für vereinbar gehalten.

3) § 12 a Abs.1 S.3 GrStG a.F.

4) Die Freiburger Thesen der Liberalen (S.76) ziehen auch eine Besteuerung bei bebauten Grundstücken in Betracht, bei denen die Bodenfläche im Verhältnis zur Bebauung unverhältnismäßig groß ist

Die Steuerpflicht wäre beendet, wenn das Grundstück als bebautes fortgeschrieben wird. Da der Zweck der Bodenwertzuwachsbesteuerung unbebauter Grundstücke eigentlich bereits mit Baubeginn erreicht ist, sollte ein pauschaliertes Rückerstattungsverfahren für die Bauzeit vorgesehen werden, das dem des früheren § 12 a Abs. 5 GrStG a.F. nachgebildet werden könnte.

Der Verhinderung von Vertreibungseffekten größeren Umfangs bei sozial schwächeren Grundeigentümern sollen einmal die bereits erwähnten Freibeträge dienen. Die Staffelung der Steuersätze sowie die Limitierung des Höchststeuersatzes auf 50 % des Wertzuwachses wirken ebenfalls in diese Richtung. Darüber hinaus sollte Grundeigentümern, die eine beabsichtigte Eigennutzung ihres Grundstücks dem Finanzamt anzeigen, die Bodenwertzuwachssteuer innerhalb einer Frist von 5 - 8 Jahren, die etwa der Ansparphase eines Bausparvertrages entspricht, gestundet und bei Realisierung des Bauvorhabens erlassen werden.

Für den Fall, daß bei einer Veranlagung eine Bodenwertminderung festgestellt wird, sollte, falls hierfür während des laufenden oder des zurückliegenden Hauptveranlagungszeitraumes Bodenwertzuwachssteuer bezahlt wurde, entweder eine Steuererstattung oder eine zeitlich begrenzte Anrechnung des Bodenwertschwundes auf künftige Wertsteigerungen vorgesehen werden.

Neben der Bodenwertzuwachssteuer wäre auch für unbebaute, baureife Grundstücke weiterhin die Grundsteuer zu erheben. Die aus bodenpolitischen Erwägungen gegenwärtig sehr hohe Grundsteuerbelastung unbebauter Grundstücke ¹⁾ müßte allerdings abgebaut werden, weil deren Funktion von Planungswertausgleich und Bodenwertzuwachssteuer übernommen würde.

1) Vgl. dazu BTDRs. VI/3418 Art. 3 §§ 14, 15 GrStG nebst Begründung; G. Rieger, Die neue Grundsteuer, DStR 1973, 551, 555; M. Troll, Grund und Boden - Politik und Steuer, S. 156 ff.

III. Abschnitt

Einkommensteuer und Bodenmarktreform

1. Künftige Besteuerung des Veräußerungsgewinns von zum Privatvermögen gehörenden Grundstücken

Nach Einführung eines Planungswertausgleiches und einer Bodenwertzuwachssteuer für unbebaute, baureife Grundstücke bleiben Besteuerungslücken für die bodenmarktbedingten Wertsteigerungen bei nicht baureifen Grundstücken sowie bei bebauten Grundstücken, sofern diese Grundstücke zu einem Privatvermögen gehören und § 23 Abs. 1 Ziff. 1 a EStG nicht anwendbar ist. Um auch hier entstehende Bodenwertsteigerungen steuerlich zu belasten und eine Gleichbehandlung gewerblicher und privater Veräußerungsgewinne in diesem Bereich zu gewährleisten, was im Interesse einer einheitlichen Bodenmarktordnung liegt, sollten auch alle bei der Veräußerung von zum Privatvermögen gehörenden Grundstücken entstehenden Gewinne unter Wegfall der bisher bestehenden zweijährigen Spekulationsfrist der Einkommensteuer unterworfen werden ¹⁾. Eine zeitlich unbegrenzte Besteuerung halte ich deshalb für erforderlich, weil nicht nur die kurzfristiger agierende Bodenspekulation getroffen, sondern auch die anlageorientierte Bodennachfrage vermindert werden soll und eine solche Lösung am besten geeignet ist, die Angebotsbereitschaft der Bodeneigentümer nicht zu beeinträchtigen.

1) Grundsätzlich ebenso Köppen und Troeger, Gutachten der Steuerreformkommission, S.84, Fußn.40; Die Freiburger Thesen der Liberalen, S.75; Vorschläge für ein soziales Baubodenrecht, S.11, wo allerdings gleichzeitig eine Bodenwertzuwachssteuer vorgeschlagen wird, die auf die Einkommensteuerleistung anzurechnen wäre; Soziale Ordnung des Baubodenrechts, S.28; Zur Reform der Bodenbesteuerung, S.21

Die Steuerreformkommission, die sich mit dieser Frage ebenfalls befaßt hat ¹⁾, war in ihrer Mehrheit zu dem Ergebnis gelangt, daß sich nur eine Verlängerung der Frist des § 23 Abs.1 Ziff.1a EStG von zwei auf acht Jahre mit einem degressiven Steuersatz ab dem 5. Jahr seit der Anschaffung des Grundstücks empfehle, weil sonst mit zusätzlichen Bodenpreissteigerungen und negativen Auswirkungen auf die Grundstücks-mobilität gerechnet werden müsse. Außerdem bestünden erhebliche Schwierigkeiten bei der Ermittlung der zur Gewinnfeststellung erforderlichen Ausgangswerte.

Dies mag bei einer isolierten Änderung des Einkommensteuerrechts zutreffen, im Zusammenhang mit einer umfassenden Bodenmarktreform ist aber eine andere Beurteilung gerechtfertigt.

So betrifft die mobilitätshemmende Wirkung ²⁾, wie schon erwähnt ³⁾, in erster Linie unbebaute Grundstücke, wo aber zur Vermeidung einer Doppelbesteuerung Planungswertausgleich und bezahlte Bodenwertzuwachssteuer auf die Steuerleistung angerechnet werden müssen, so daß bei diesen Grundstücken kaum mit einer Einkommensteuerbelastung zu rechnen wäre, zumal bisher entstandene Wertsteigerungen aus verfassungsrechtlichen ⁴⁾ und anderen Gründen ⁵⁾ ohnehin außer Acht gelassen werden müssen ⁶⁾. Auch können, wenn künftig das gesamte Grundvermögen in einem vereinfachten Sachwertverfahren bewertet würde ⁷⁾, ohne große Schwierigkeiten Ausgangswerte, etwa in Form der zu einem bestimmten Stichtag festgesetzten Einheitswerte gefunden werden. Ein Rückgriff auf den im Rahmen der notariellen Beurkundungspflicht fest-

1) Gutachten der Steuerreformkommission, S.83 ff.

2) Bedenken insoweit z.B.in: Zur Reform der Bodenbesteuerung, S.22

3) Vgl. oben S. 73, 74

4) Verbot rechtsstaatswidriger, retroaktiver Rückwirkung; vgl.dazu BVerfGE 8, 274, 304, 305; 13, 261, 270 ff.; 21, 217, 131 f.; 24, 220, 229

5) Insbesondere Fehlen von brauchbaren Ausgangswerten, was auch zur Regelung des § 55 EStG geführt hat

6) Bodenpolitisch ist dies unschädlich, weil das Ziel der Bodenmarktreform erreicht wird, wenn künftig die Nachfrage nach Grund u. Boden eingedämmt werden kann

7) Vgl.dazu unten S. 91ff.

gehaltenen Kaufpreis wäre zwar ebenfalls möglich, ist aber deshalb weniger geeignet, weil hier der Bodenpreis nicht gesondert ausgewiesen ist, so daß die Ermittlung des in Abzug zu bringenden Herstellungs- und Verbesserungsaufwandes Schwierigkeiten bereitet ¹⁾.

Das weiter angesprochene Überwälzungsrisiko besteht auch innerhalb der 8-Jahres-Frist und kann wohl bei keiner abgabenrechtlichen Regelung von Anfang an ausgeschlossen werden, ist aber insgesamt bei der Einkommensteuer auf Grund ihrer Individualisierung günstiger zu beurteilen als bei einer Objektsteuer.

Der Steuersatz sollte, wie es Köppen und Troeger vorgeschlagen haben ²⁾, im Interesse der Eindämmung spekulativer Bodennachfrage innerhalb von fünf Jahren seit Erwerb des Grundstücks nach den geltenden Grundsätzen des Einkommensteuerrechts ermittelt werden. Danach sollte ein ermäßigter, evtl. zusätzlich degressiver, Steuersatz und ein besonderer Freibetrag Platz greifen, um in pauschalierter Form einer übermäßigen Progressionswirkung und der Besteuerung inflationärer Wertsteigerungen vorzubeugen ³⁾.

Die von anderer Seite ⁴⁾ vorgeschlagene Fortschreibung des Ausgangswertes um inflationäre Wertsteigerungen mit Hilfe eines Preisindex oder die entsprechende Deflationierung des Veräußerungsgewinns ist aus steuersystematischen Gründen bedenklich, weil bei der Besteuerung des Einkommens nach wie vor am Nominalwertprinzip festgehalten wird ⁵⁾.

Für Gewinne aus der Veräußerung von eigengenutzten Eigenheimen und Eigentumswohnungen sollte eine den §§ 6 b und 6 c EStG nachgebildete Möglichkeit zur steuerfreien Übertragung auf ein Ersatzobjekt geschaffen werden.

1) Beim Sachwertverfahren wird der Bodenwert gesondert ermittelt, vgl. § 83 BewG

2) Gutachten der Steuerreformkommission, S.84, Fußn.40

3) Eine vergleichbare Regelung sieht das Einkommensteuerrecht gegenwärtig bei der Gewinnrealisierung bei Betriebsveräußerungen und Betriebseinstellungen vor; vgl. §§ 16, 34 EStG

4) Zur Reform der Bodenbesteuerung, S.23

5) Vgl.dazu oben S.82, Fußn.2

Die Grunderwerbssteuer, die u.a. den Zweck verfolgt, den im Veräußerungserlös enthaltenen Wertzuwachs zu besteuern ¹⁾, die aber gegenwärtig auf Grund zahlreicher Ausnahmegestimmungen nur in 20% der an sich grunderwerbsteuerpflichtigen Tatbestände erhoben wird ²⁾, sollte entfallen, weil eine so erweiterte Einkommensteuer den steuerpolitischen Zweck der Grunderwerbsteuer übernehmen würde ³⁾.

2. Einschränkung der §§ 6b und 6c EStG

Um die Einkommensteuer als bodenpolitisches Instrument zu schärfen, ist es, wie bereits erwähnt, wünschenswert und notwendig, die §§ 6b und 6c EStG, soweit sie Grund und Boden betreffen, einzuschränken.

Vorschlagen möchte ich hierzu eine Gesetzesänderung dahingehend, daß die steuerfreie Übertragung des Gewinns aus der Veräußerung von Grund und Boden auf Grund und Boden in Zukunft nur bis zu einer gewissen Bodenfläche möglich ist, die um einen pauschalierten Satz größer sein sollte als die veräußerte Fläche, wodurch, insbesondere bei Betriebsverlegungen, dem vermehrten Bodenbedarf moderner Produktionstechniken Rechnung getragen werden kann. Eine Beschränkung der steuerfreien Übertragbarkeit von Gewinnen aus der Veräußerung von Grund und Boden nur auf die Anschaffungskosten von Grund und Boden dürfte § 6b zu sehr einengen und erscheint andererseits nicht unbedingt erforderlich, denn bei einer Übertragung auf abnutzbare Wirtschaftsgüter, vor allem auf Gebäude, unterliegt dieser Gewinn

1) H.Egly, Grunderwerbsteuer, HwStR Bd.I, S.533; F.Klein, Verkehrsteuern, S.61

2) Der Weg zu einem zeitgemäßen Steuersystem, S.90 ff.

3) Für den Wegfall der GrESt nach einer Bodenmarktreform haben sich u.a. ausgesprochen: Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, S.28; Freibg. Thesen der Liberalen, S.74; Soz.Ordnung d.Baubodenrechts, S.30; Die Steuerref.Kommission (Gutachten S.807) hat sich unabhängig von einer Neuordnung des Bodenrechts für eine drastische Senkung des Steuersatzes auf 2 od. 3 v.H. unter gleichzeitiger wesentlicher Einschränkung der zahlreichen Befreiungsvorschriften ausgesprochen

auf Grund der verminderten Abschreibungen indirekt der Einkommensteuer, wobei allerdings, vor allem bei einer langfristigen Gewinnverlagerung, nicht unerhebliche Zinsgewinne entstehen ¹⁾.

Insgesamt müßte, evtl. durch besondere Steuersätze, sichergestellt werden, daß ein tragbarer Kompromiß zwischen den bodenpolitischen Erfordernissen einerseits und den wirtschaftspolitischen Zielen der §§ 6b und 6c EStG andererseits gefunden wird.

IV. Abschnitt

Neuabgrenzung zwischen unbebauten Grundstücken und land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken
(Änderung des § 69 BewG)

1. Gegenwärtige Rechtslage und Problemstellung

§ 69 BewG, der land- und forstwirtschaftliches Vermögen von den unbebauten Grundstücken abgrenzt, hat insofern bodenpolitische Bedeutung, als die für den Wirtschaftsteil nach dem Ertragswertverfahren ermittelten Einheitswerte land- und forstwirtschaftlichen Vermögens ²⁾ ganz erheblich unter denen des Grundvermögens liegen ³⁾, die hier, da es sich um unbebaute Grundstücke handelt, mit dem gemeinen Wert zu bewerten sind ⁴⁾. Dadurch ist die auf diese Grundstücke entfallende Steuerbelastung entsprechend gering, zumal der Grundsteuerhebesatz für die Grundsteuer A meist unter dem für die Grundsteuer B liegt ⁵⁾. Andererseits betrifft diese Abgrenzung

1) Vgl. auch Gutachten der Steuerreformkommission, S. 75 ff.

2) Vgl. § 36 BewG

3) Gürsching-Stenger, BewG, VermStG, § 69 Rdn. 5; Rössler-Troll, BewG, VermStG, § 69 Anm. 4; M. Troll, Grund und Boden - Politik und Steuer, S. 177

4) § 9 BewG

5) Rössler-Troll, BewG, VermStG, § 69 Anm. 4; Gürsching-Stenger, BewG, VermStG, § 69, Rdn. 5

aber gerade Grundstücke, die nach ihrer Lage schon die Qualität von Bauerwartungsland, Rohbauland oder Bauland haben, so daß eine stärkere Besteuerung wünschenswert erscheint.

Die gegenwärtig in § 69 BewG enthaltene Regelung ist dadurch gekennzeichnet, daß sie, gemessen an den bodenpolitischen Erfordernissen, erst sehr spät eine Fortschreibung land- und forstwirtschaftlich genutzter Flächen zuläßt, weil die Abs.2 und 3 S.2 den in Abs.1 formulierten Grundsatz praktisch zur Ausnahme werden lassen ¹⁾, zumal die Finanzämter mit einer Zurechnung zum Grundvermögen ohnehin zurückhaltend sind, um die Gemeinden in ihrer Planungshoheit nicht zu präjudizieren.

Hinzu kommt, daß es für den Begriff der Existenzgrundlage in § 69 Abs.2 S.1 BewG genügt, daß der Betrieb den Lebensbedarf des Betriebsinhabers decken kann ²⁾.

Die Folge ist, daß land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen von oft erheblichem Wert nur einer sehr geringen Besteuerung unterliegen. Daher ist es aus bodenpolitischen Überlegungen, insbesondere aus Gründen einer rechtzeitigen Bodenmobilität wünschenswert, daß § 69 BewG entsprechend geändert wird ³⁾.

2. Änderungsvorschläge

Baureife Grundstücke sollten künftig unabhängig davon, ob in benachbarten Gebieten des gleichen Planbereiches die Bebauung begonnen hat oder schon durchgeführt ist, dem Grundvermögen zugerechnet werden ⁴⁾. Wenn eine Kommune entschieden hat, daß ein

1) Vgl.auch W.Bielenberg, Gutachten, S.B 107

2) Vgl.Abschnitt 2 Abs. 5 BewRGr

3) Vgl.auch O.v.Nell-Breuning, Steuern als Instrumente der Bodenpolitik, S.322, der davon auch erwartet, daß bei der Charakterisierung von Grundstücken als Bauerwartungsland Zurückhaltung geübt wird

4) Streichung von § 69 Abs.3, 3 Halbs. u. § 73 Abs.2,4 Halbs.BewG

bestimmtes Gemeindegebiet bebaut werden soll und dafür die Voraussetzungen geschaffen werden, ist es auch gerechtfertigt, die fraglichen Grundstücke im Interesse einer alsbaldigen Bodennutzung sowohl einer höheren Grundsteuer als auch der von mir vorgeschlagenen Bodenwertzuwachssteuer zu unterwerfen, die ebenfalls im Zeitpunkt der Baureife einsetzen soll ¹⁾.

Was die land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen betrifft, für die kein Bebauungsplan besteht, so sollte § 69 Abs. 2 BewG ersatzlos gestrichen werden, weil nur so eine rechtzeitige Zurechnung zum Grundvermögen mit der Folge einer stärkeren Steuerbelastung erreicht werden kann ²⁾. Die durch das Vermögenssteuer-Reformgesetz ³⁾ erfolgte Streichung des früheren § 69 Abs.2 S.2 BewG genügt hierzu nicht.

Die ebenfalls denkbare Anknüpfung an die Baulandausweisung im Flächennutzungsplan ⁴⁾ halte ich nicht für zweckmäßig, weil dem Flächennutzungsplan keine unmittelbare Außenwirkung zukommt ⁵⁾, eine Aufstellung des Flächennutzungsplanes nicht in jedem Fall erforderlich ist ⁶⁾ und das in § 69 Abs. 1 BewG vorgesehene Verfahren im Einzelfall eine individuellere Beurteilung zuläßt. So ist insbesondere, ohne daß der Flächennutzungsplan aufgehoben oder geändert werden müßte, auch eine Rückbildung von Bauland zu land- und forstwirtschaftlichen Vermögen möglich, wenn die Beurteilung nach § 69 Abs.1 BewG dies erlaubt ⁷⁾. Agrarpolitische Interessen scheinen mir dadurch nicht übermäßig beeinträchtigt, weil die stärker besteuerten

1) Dazu oben S.81; im Zeitpunkt der Baureife würde auch der von mir vorgeschlagene Planungswertausgleich fällig; vgl. oben S.64

2) Vgl. auch W.Bielenberg, Gutachten, S.B 107, 108

3) v.17.4.1974 (BGBl.I S.949); § 69 Abs.2, S.2 BewG a.F. betraf die sog.Pachtfälle; dazu Rössler-Troll, BewG, VermStG, § 69 Rdn. 22

4) Erwogen von M.Troll, Grund und Boden - Politik und Steuern, S.184

5) Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG, § 6 Rdn2; H.Schrödter, BBauG, § 5 Rdn 15

6) Vgl. § 2 Abs.2 BBauG

7) RFH, RStBl.1934, 793; Gürsching-Stenger, BewG, VermStG, § 69 Rdn.11; Rössler-Troll, BewG, VermStG, § 69 Rdn.8

Flächen ohnehin aus der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung ausscheiden sollen.

V. Abschnitt

Grundzüge einer Neuordnung des Bewertungsverfahrens für das Grundvermögen

1. Die Notwendigkeit einer Neuordnung

Nach den von mir gemachten abgabenrechtlichen Vorschlägen ist aus mehreren Gründen eine Änderung des bisherigen Bewertungsverfahrens für das Grundvermögen erforderlich.

Dies gilt einmal für die Gruppe der unbebauten Grundstücke, bei denen, soweit sie baureif sind, die Einheitswerte als Bemessungsgrundlage für die Erhebung der Bodenwertzuwachssteuer dienen sollen und wo auch für die Ermittlung des Planungswertausgleiches auf die durch die Finanzämter aktualisierte Bodenbewertung zurückgegriffen werden soll. Beides ist nur möglich, wenn diese Einheitswerte in Zukunft zeitnah festgesetzt werden können ¹⁾.

Zeitnahe Einheitswerte sind aber auch für den Bereich der bebauten Grundstücke erforderlich, um insgesamt eine realistische Besteuerungsgrundlage für die einheitswertabhängigen Steuern und eine zutreffende Ermittlung der Ausgangswerte für die Erhebung der Einkommensteuer gewährleisten zu können.

Dies kann für die unbebauten Grundstücke durch geringfügige Änderung von Gesetzestext und Verwaltungspraxis, für die bebauten Grundstücke, die in ihrer weit überwiegenden Zahl im Ertragswertverfahren bewertet werden ²⁾, jedoch nur unter einheitlicher Verwendung eines

1) Eine zeitnahe Einheitswertermittlung wird allgemein als ein zentraler Punkt der Bodenreform angesehen; vgl. z.B. Freiburger Thesen der Liberalen, S.74; Gutachten, Steuerreformkommission S.622 ff.; H.Ruck, Die Problematik der Besteuerung des Bodenwertzuwachses, BB 1973, 1037, 1040; W.Bielenberg, Gutachten, S.B.106; Mönter-Ziemer, Zur Besteuerung der Bodenwertsteigerungen, S.38; Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, S.51

2) Vgl. § 76 Abs.1 BewG

vereinfachten, computergerechten Sachwertverfahrens erreicht werden¹⁾, weil sich die im Rahmen des Ertragswertverfahrens verwandte Jahresrohmiete als keine geeignete Grundlage zur Ermittlung des Verkehrswertes erwiesen hat, da sie zu sehr von subjektiven Umständen, insbesondere von der Art der Finanzierung beeinflusst ist²⁾.

2. Die künftige Bewertung des Grundvermögens

Das Bewertungsverfahren für unbebaute Grundstücke ermöglicht schon gegenwärtig eine Bewertung mit dem gemeinen Wert, also dem Preis, der im gewöhnlichen Geschäftsverkehr bei einer Veräußerung zu erzielen wäre³⁾. Die Ermittlung dieses gemeinen Wertes erfolgt regelmäßig entweder an Hand von Kaufpreisen oder an Hand der von den Finanzämtern zu ermittelnden Bodenrichtwerte und Bodenrichtwertkarten, die in Zukunft, wo dies nach Durchführung der Einheitsbewertung von 1964 vernachlässigt wurde, ständig aktualisiert werden müssen. Dabei sollte eng mit den Gutachterausschüssen des BBauG, die mit einer ähnlichen Aufgabe betraut sind⁴⁾, zusammengearbeitet werden⁵⁾.

Die so ermittelten Bodenrichtwerte werden dann unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des einzelnen Grundstücks individualisiert⁶⁾. Da die besonderen Umstände eines Grundstücks erfahrungsgemäß längere Zeit unverändert bleiben, erscheint bei regelmäßiger Richtwertermittlung auch in jedem dritten Jahr⁷⁾ eine maschinelle

1) Vgl. auch Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, S.51; Vorschläge für ein soziales Baubodenrecht, S.10; H.Ruck, Die Problematik der Besteuerung des Bodenwertzuwachses, BB 1037, 1040

2) Vgl. dazu M.Troll, Grund und Boden - Politik und Steuern, S.132; Die Finanzverwaltung bereitet schon seit geraumer Zeit eine neue Einheitswertfeststellung unter einheitl. Verwendung des Sachwertverfahrens vor

3) Vgl. § 9 Abs.2 BewG und Abschn. 7 ff. BewRCr

4) Vgl. § 143 BBauG

5) Angeregt wurde auch, bei der Ermittlung der Richtwerte Vertreter der Gemeinde, der Haus- und Grundeigentümer u. andere sachkundige Personen hinzuzuziehen, vgl. M.Troll, Grund und Boden - Politik und Steuern, S.84

6) Vgl. Abschn.7 Abs.2 und 8 ff. BewRCr

7) Änderung von § 21 Abs.1 S.1 Ziff.1 BewG

Bodenwertermittlung als möglich.

Bebaute Grundstücke sollten künftig nach einem, in § 83 ff. BewG bereits ausgeformten Sachwertverfahren bewertet werden ¹⁾. Danach werden Bodenwert, Gebäudewert und Wert der Außenanlagen zunächst getrennt ermittelt und dann zu einem Einheitswert zusammengefaßt ²⁾.

Die Ermittlung des Bodenwertes erfolgt danach so, als wäre das Grundstück unbebaut ³⁾, so daß insoweit auf das eben Gesagte verwiesen werden kann.

Für die Ermittlung des Gebäudewertes werden die Normalherstellungskosten, die nach den Baupreisverhältnissen im Hauptfeststellungszeitpunkt erfahrungsgemäß durchschnittlich für Gebäude bestimmter Nutzung, Bauart und Bauweise aufzuwenden sind, zugrunde gelegt ⁴⁾. Zur Ermittlung des Gebäudesachwertes müssen dann von den Gebäudenormalherstellungskosten entsprechende Abschreibungen wegen des Gebäudealters sowie wegen vorhandener baulicher Mängel und Schäden gemacht werden ⁵⁾. Der Wert der Außenanlagen wird grundsätzlich ⁶⁾ nach dem selben Verfahren ermittelt ⁷⁾.

Der aus Bodenwert, Gebäudewert und dem Wert der Außenanlagen zusammengesetzte Ausgangswert muß dann u.U. noch mit Hilfe sog. aus Verkaufsfällen abgeleiteter Wertzahlen an den Verkehrswert angeglichen werden ⁸⁾.

1) Vgl. auch Vorschläge für ein soziales Baubodenrecht, S.10; Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, S.51; H.Ruck, Die Problematik der Besteuerung des Bodenwertzuwachses, BB 1973, 1037, 1040

2) Vgl. § 83 ff. BewG

3) § 84 BewG

4) Zur Zusammenstellung v. Gebäudewert-Richtlinien hat bereits ein Arbeitsausschuß im BFM unter grundsätzlicher Anwendung des qm-Verfahrens Gebäude-Normalherstellungskosten z.1.1.1972 ermittelt, die durch Probewertungen bei einer Reihe von FA's bestätigt wurden

5) Vgl. § 87 BewG

6) Eine pauschale Bewertung greift gem. Abschn. 45 Abs. 2 S. 3 BewRG. Platz, die sich evtl. verallgemeinern läßt.

7) Vgl. § 89 BewG

8) Vgl. § 90 BewG

Diese Wertzahlen müssen in Zukunft auch mit mehr als 100 % vom Ausgangswert festgesetzt werden können ¹⁾, weil Probebewertungen den öfter angezogenen Grundsatz, daß der gemeine Wert eines Grundstücks im allgemeinen hinter dem Sachwert eines Grundstücks zurückbleibt ²⁾, nicht bestätigt haben.

Der Vorteil einer einheitlichen Verwendung des Sachwertverfahrens besteht darin, daß es auf festen Bewertungsmerkmalen beruht und daß regelmäßig die einmal geschaffenen Grundlagen für alle künftigen Bewertungen brauchbar bleiben. Insbesondere können die einmal ermittelten Normalherstellungskosten entsprechend der Entwicklung der vom Statistischen Bundesamt amtlich festgelegten Baupreisindices und damit auch der Gebäudesachwert unter Beachtung der zwischenzeitlichen Abschreibungen einfach fortgeschrieben werden, jedenfalls dann, wenn sich keine baulichen Veränderungen ergeben haben. Dadurch wird der Einsatz von EDV-Anlagen wesentlich erleichtert und die Gewähr für eine zeitnahe Einheitsbewertung geboten.

1) Änderung von § 90 Abs.2 BewG

2) Rössler-Langner, Schätzung und Ermittlung von Grundstückswerten, S.146; Rössler-Troll, BewG, VermStG, § 90 Rdn 1

D R I T T E R T E I L

=====

DIE NEUORDNUNG DES BODENMARKTES AUS VER-
FASSUNGSRECHTLICHER SICHT

1. Kapitel

Verfassungsrechtliche Probleme im Zu-
sammenhang mit der vorgeschlagenen Be-
handlung planungsbedingter Boden-
wertsteigerungen

I. Abschnitt

Die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers
für den Planungswertausgleich

1. Die Rechtsnatur des Planungswertausgleiches

Zur Beantwortung der Frage, ob und unter welchem rechtlichen Ge-
sichtspunkt der Bundesgesetzgeber für die Schaffung eines Planungs-
wertausgleiches zuständig ist, muß der Planungswertausgleich zu-
nächst rechtssystematisch eingeordnet werden ¹⁾.

Das BVerfG hat sich bereits in seinem Baurechtsgutachten ²⁾ u.a.
mit der Frage befaßt, ob die Abschöpfung der durch die Allgemein-

1) Den finanzrechtlichen Kompetenzvorschriften des GG liegt der Steuerbe-
griff des § 1 AO a.F.(Reichsabgabenordnung von 1919 i.d.F. vom 22.5.1931
RGBl.I S.161) zu Grunde; wenn eine Abgabe danach als Steuer zu qualifi-
zieren ist, ist die Gesetzgebungskompetenz ausschließlich Art. 105 GG
zu entnehmen; BVerfGE 3, 407, 435; 7, 244, 251, 252; 10, 372, 380; 16,
306, 317; BverwGE 12, 140, 143; 15, 149, 150; K.H.Friauf, Verfassungs-
rechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch
Steuergesetze, S.14; F.Klein, Grundgesetz und Steuerreform, Fin.Arch.
n.F. 1959/60, S.115 ff, 122, 123; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 105, Rdn.16;
Hamann-Lenz, Art.105; Anm.A II a; Vogel-Walter, Bonner Kommentar zum GG,
Art.105, Rdn.24; § 1AO n.F. (BGBl.I, 1976, S.613) präzisiert zwar den
Steuerbegriff, ist aber im übrigen mit der alten Steuerdefinition iden-
tisch, so daß der abgabenrechtliche Steuerbegriff nach wie vor maßgeb-
lich für die finanzrechtliche Kompetenzverteilung ist.

2) BVerfGE 3, 407 ff.

heit, insbesondere der durch die Auswirkungen städtebaulicher Planung hervorgerufenen Wertsteigerungen als beitragsrechtliche oder als steuerrechtliche Maßnahme zu qualifizieren sei und hat diese Frage im letzteren Sinn entschieden ¹⁾. Daraus alleine kann aber noch nicht der Steuercharakter des Planungswertausgleiches gefolgert werden, weil die Fragestellung des Gutachtens auf Bodenwertsteigerungen allgemein zugeschnitten war ²⁾ und das Gericht aus dem in § 1 AO enthaltenen Steuerbegriff lediglich ein Begriffsmerkmal, nämlich den Fiskalzweck einer als Steuer gekennzeichneten Maßnahme herausgegriffen hat und dazu feststellte, daß das bodenpolitische Ziel einer Abgabe nicht gegen ihren Steuercharakter spreche, denn jedenfalls würden damit der öffentlichen Hand auch Einkünfte zufließen ³⁾. Entscheidend für die Abgrenzung der Steuer vom Beitrag und damit für die rechtliche Einordnung des Planungswertausgleiches ist aber ein anderes Merkmal der Steuerdefinition, nämlich dies, daß die Steuer nicht Gegenleistung für besondere Vorteile ist ⁴⁾, was andererseits gerade den Beitrag kennzeichnet ⁵⁾.

Da der Planungswertausgleich u.a. mit dem Gedanken der Vorteilsausgleichung gerechtfertigt wird ⁶⁾, muß näher untersucht werden, ob er nicht als Gegenleistung für besondere, mit öffentlichen Aufwendungen verbundene Vorteile angesehen werden kann, was gegen seinen Steuercharakter und für seine rechtliche Qualifizierung als Beitrag

1) BVerfGE 3, 407, 436

2) Vgl.dazu BVerfGE 18, 274, 287, wo dies vom Gericht selbst festgestellt wird u. W.Bielenberg, Gutachten, S.B 99

3) BVerfGE 3, 407, 436; vgl.auch W.Söfker, Verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie bei der Erhebung von Ausgleichsbeträgen, S.469; daß die Steuer grundsätzlich zu ordnungspolitischen Zwecken eingesetzt werden kann, auch wenn diese Zwecke dominieren, ist heute weithin anerkannt und nunmehr in § 1 AO n.F. (BGBl.I, 1976 S.613) ausdrücklich ausgesprochen; vgl.dazu unten S. 124 ff. und die dort nachgewiesene Rechtsprechung und Literatur

4) Vgl.§ 1 Abs.1 AO u.BVerfGE 7, 244, 254

5) BVerfGE 9, 291, 298; Ch.Flämig, Beitrag, HwStR S.129; H.Förster, Kohlhammer-Kommentar zum BBauG, Einf.VI Bem.IV vor § 123, Tipke Kurse, RAO Bd.I, § 1, Rdn.8, b aa

6) Vgl.z.B.Entwurf eines Gesetzes zur Änd.d.BBauG (BT.Drs.7/2496), Begründung S.31

oder beitragsähnliche Abgabe sprechen würde.

Eine solche, den Beitrag kennzeichnende Leistung einer öffentlichen Körperschaft sieht Bielenberg ¹⁾ in den Infrastrukturinvestitionen der Kommunen ²⁾. Ähnlich wie beim Umlegungsvorteil eine Trennung in umlegungs- und planungsbedingte Vorteile weder möglich noch geboten sei ³⁾, müsse auch beim Planungswertausgleich keine Trennung zwischen planungs- und infrastrukturbedingten Mehrwerten vorgenommen werden. Damit enthalte der Planungsmehrwert auch infrastrukturbedingte Wertanteile und sei deshalb als beitragsähnliche Abgabe zu charakterisieren.

Bedenken dagegen bestehen aber deshalb, weil andere beitragsähnliche Abgaben wie der Umlegungsausgleich ⁴⁾ oder die Ausgleichsleistungen nach dem StBFG ⁵⁾ zwar ebenso wie der Planungswertausgleich an den hervorgerufenen Bodenwertsteigerungen anknüpfen, ohne einen konkreten Bezug zu den Kosten der jeweiligen städtebaulichen Maßnahme herzustellen ⁶⁾, jedoch sind diese Abgaben, was gerade ihren beitragsrechtlichen Charakter ausmacht, im besonderen durch die Kosten motiviert, die im Zusammenhang mit der jeweiligen **k o n k r e t e n** städtebaulichen Veranstaltung der öffentlichen Hand entstehen ⁷⁾. Die Kosten der Infrastrukturinvestitionen entstehen aber nicht im Zusammenhang mit der Planung, sondern sind nur mittelbare, wenn auch notwendige Folge der Planung. Die Schaffung der Infrastruktur und deren Kosten steht also nicht in jener engen Beziehung zum Planungsmehrwert wie etwa der Umlegungsmehrwert zur Umlegung, die das BVerfG ⁸⁾ veranlaßt haben, den Umlegungswertausgleich als beitragsähnliche Abgabe zu charakterisieren. In einer solchen engen Beziehung steht

1) W.Bielenberg, Gutachten, S.B 100

2) Vgl.auch W.Söfker, Verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie bei der Erhebung von Ausgleichsleistungen, S.470 u.§ 135 i des Entwurfes eines Gesetzes zur Änd.d.BBauG (BT.Drs.7/4793), wo für die Erhebung der Ausgleichsbeträge die landesrechtlichen Vorschriften über kommunale Beiträge für entsprechend anwendbar erklärt wurden

3) Vgl.dazu auch BVerfGE 18, 274, 285

4) Dazu BVerfGE 18, 274, 287

5) W.Bielenberg, StBFG, §41, Rdn.7

6) Vgl.§ 57 BBauG u.§ 41 Abs.4 StBFG, wobei allerdings § 48 Abs.1 StBFG das Ausgleichsaufkommen der Höhe nach in pauschaler Form durch die getätigten Ausgaben begrenzt

7) Vgl.Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG, §57 Rdn.38; W.Bielenberg, StBFG, § 41 Rd.11

8) BVerfGE, 18, 274, 287

nur die Planung als solche, durch deren Kosten aber der Planungswertausgleich gerade nicht motiviert ist ¹⁾. Verdeutlicht wird dies insbesondere dadurch, daß der Planungsmehrwert in vielen Fällen teilweise ein Erwartungswert, nämlich ein Vorgriff auf künftige kommunale Infrastrukturinvestitionen ist.

Für die abgabenrechtliche Charakterisierung des hier vorgeschlagenen Abschöpfungsmodells kommt hinzu, daß es vom Beitragsrecht losgelöst ist, also keine Bodenwertsteigerungen erfaßt sind, die auf beitragspflichtigen kommunalen Vorhaben beruhen. Der Planungswertausgleich ist daher kein Instrument der Vorteilsausgleichung im beitragsrechtlichen Sinn ²⁾.

Gegen den Beitragscharakter des Planungswertausgleiches spricht außerdem, daß die bodenwerterhöhenden Infrastrukturinvestitionen keineswegs, wie im Umlegungsrecht zu Sondervorteilen der Abgabepflichtigen im Sinne des Beitragsrechtes führen müssen. Die dann entstehende Inkongruenz zwischen Abgabeverpflichteten und Begünstigten spricht aber ebenfalls für den Steuercharakter des Planungswertausgleiches ³⁾.

2. Die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers
gem. Art.105 Abs.2 GG

Das BVerfG ⁴⁾ hat in dem bereits erwähnten Gutachten die Wertsteigerungsabgabe als Steuer mit örtlich bedingtem Wirkungskreis qualifiziert und eine Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers nach damaliger

1) Im Gegensatz zu der im Entwurf der Hauptkommission f. ein BBauG enthaltenen Regelung, wo der Wertausgleich durch Abschöpfung und der Wertausgleich durch Vergütung tatbestandsmäßig gleichsam deckungsgleich waren, ist das hier vorgeschlagene Modell nicht auf diese Korrelation ausgerichtet. Sie hat vielmehr nur untergeordnete Bedeutung und rechtfertigt vom gesamten Funktionsbild des Planungswertausgleiches her nicht seine Zuordnung zu den beitragsähnlichen Abgaben.

2) Vgl.auch K.H.Friauf, Steuergesetzgebung als Instrument der Bodenordnung, DVBl.1972, 652, 656, Fußn.70; E.Schmidt-Assmann, Grundfragen d.Städtebaurechts, S.314; vgl.auch Crone-Erdmann, Protokoll Nr. 43, S.45; Gather, ebenda, S.11; Schneider, ebenda, S.12

3) Vgl.dazu auch BVerfGE 7, 244, 254

4) BVerfGE 3, 407, 437

Rechtslage verneint. Inzwischen wurde jedoch durch das Finanzreformgesetz vom 12.5.1969 ¹⁾ die finanzrechtliche Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Ländern neu verteilt. Danach erstreckt sich die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder im steuerlichen Bereich nur mehr auf die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern ²⁾. Da der Planungswertausgleich aber nicht als Verbrauch- oder Aufwandsteuer angesehen werden kann ³⁾, unterfällt er grundsätzlich der Generalklausel des Art.105 Abs.2 GG und damit der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes. Die Schaffung des Planungswertausgleiches trüge auch zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit bei ⁴⁾, weil nur so eine umfassende und durchgreifende Neuordnung des Bodenmarktes ermöglicht und eine Verlagerung der Bodenspekulation in einzelne Bundesländer verhindert werden kann. Außerdem würde erst durch einen bundeseinheitlich geregelten Planungswertausgleich die hier abgelehnte Aufnahme der dem Planungswertausgleich korrespondierenden Regelung beim Vorkaufs- und Enteignungsrecht in das BBauG ermöglicht. Der Bund hat daher gemäß Art. 105 Abs.2 i.V.m.Art.72 Abs.2 Nr. 3 die Gesetzgebungskompetenz zur Schaffung eines Planungswertausgleiches ⁵⁾.

II. Abschnitt

Die Ertragshoheit

Das Aufkommen des Planungswertausgleiches soll den Gemeinden unmittelbar zufließen ⁶⁾. Dies ist jedoch nach geltendem Recht nur

1) Finanzreformgesetz vom 12.5.1969, BGBl.I, S.359

2) Vgl.Art.105, Abs.2 a GG

3) Verbrauchssteuern sind Steuern, die an Vorgänge des Verbrauchs von Gütern oder an einen bestimmten Aufwand anknüpfen, durch den die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zum Ausdruck kommt; vgl.Maunz-Dürig-Herzog, Art.105, Rdn.20 und Hamann-Lenz, Art.105 B, 5

4) Art.105, Abs.2 i.V.m.Art.72 Abs.2 Nr. 3 GG

5) Vgl.auch K.H.Friauf, Steuergesetzgebung als Instrument der Bodenordnung, DVBl.1972, 652, 656; a.A.ohne Begründung H.Zacher, in: Nawiaskey-Leusser-Schweiger-Zacher, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 161, Rdn.7

6) Vgl.oben S.62

dann möglich, wenn der Planungswertausgleich der in Art. 106 Abs.6 S.1 1.Halbs. normierten Realsteuergarantie unterfällt ¹⁾.

Finanzwissenschaftlich läßt sich der Planungswertausgleich zwar als Realsteuer bezeichnen, denn im Mittelpunkt der Besteuerung steht das Grundstück, während persönliche Umstände vom Steuertatbestand her keine Rolle spielen ²⁾, gleichwohl ist er aber keine Realsteuer im Sinne des Finanzausgleichsrechtes, denn Realsteuern in diesem Sinne sind nur die Grund- und die Gewerbesteuer, unabhängig von der steuersystematischen Klassifizierung einer Abgabe. Dies ergibt sich aus der historischen Entwicklung des Realsteuerbegriffes und aus Art.106 Abs.6 Satz 2 GG, der das Hebesatzrecht der Gemeinden wie selbstverständlich mit dem in Art.106 Abs.6 verwandten Realsteuerbegriff verbindet ³⁾.

Der Planungswertausgleich läßt sich aber auch keiner der in Art. 106 Abs. 1 - 3 enthaltenen Steuerarten zurechnen. In Betracht käme allenfalls eine Charakterisierung als einmalige Vermögensabgabe ⁴⁾, jedoch hat das BVerfG ⁵⁾ zu dem früher in Art. 105 Abs.2 Nr.2 verwandten Begriff der "Steuern vom Vermögen" festgestellt, daß es sich dabei um eine als Personalsteuer ausgestaltete Steuer vom Vermögen handeln müsse, nicht aber um eine Objektsteuer, wie sie gerade der Planungswertausgleich nach der eben getroffenen steuersystematischen Einordnung darstellen würde. Es handelt sich somit um eine neue Steuer ⁶⁾, für die das bestehende Finanzausgleichsrecht keine Rege-

1) Eine Charakterisierung als Verbrauch- und Aufwandsteuer scheidet aus; vgl.dazu oben S.99, Fußn.3

2) Zum Begriff der Real- oder Objektsteuer: W.Steinberg, Objektsteuer, HwStR, S.802; Maunz-Dürig-Herzog, GG, Art.105, Rdn.23

3) BVerfGE 3,407, 438; Vogel-Walter, Bonner Komm.zum GG, Art.105, Rdn.116; K.H.Friauf, Steuergesetzgebung als Instrument der Bodenordnung, DVBl.1972, 652, 656; vgl.auch Maunz-Dürig-Herzog, GG, Art.105, Rdn.23

4) Vgl.Art.106, Abs.1 Nr.5 GG

5) BVerfGE 3, 407, 437

6) Das GG enthält ausdrücklich keine Verteilungsvorschriften für vom Gesetzgeber neu geschaffene Steuern; es besteht jedoch Übereinstimmung, daß Art.106 GG die Aufkommensverteilung auch insoweit regelt, als sich eine Steuer den dort genannten Steuerarten oder konkret bezeichneten Steuern zuordnen läßt. Wenn dies aber nicht der Fall ist, muß die Ertragshoheit gesondert geregelt werden; H.Fischer-Menshausen, Das Finanzverfassungsgesetz, DÖV 1956, 161,164; Maunz-Dürig-Herzog, GG, Art.106, Rdn.21

lung enthält, so daß die Ertragshoheit der Gemeinden durch eine Ergänzung der Verfassung im Wege eines Verfassungsändernden Gesetzes begründet werden muß ¹⁾.

III. Abschnitt

Planungsmehrwert und Eigentumsgarantie

Für die Beurteilung der eigentumsrechtlichen Qualität planungsbedingter Bodenwertsteigerungen und des daraus folgenden, von der Verfassung insoweit vorgegebenen Rahmens für eine Bodenmarktreform ist zunächst die Frage von Bedeutung, ob diese Art von Wertsteigerungen, unabhängig von einer schrankendeterminierenden Gesetzgebungsmaßnahme überhaupt dem geschützten Inhalt des Eigentums zuzurechnen sind.

Sowohl in der Rechtsprechung ²⁾ als auch in der Literatur ³⁾ ist angenommen worden, daß Bodenwertsteigerungen, die auf die Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Planungs- und Infrastrukturmaßnahmen zurückzuführen sind, nicht zum geschützten Inhalt des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs.1 S.1 GG zu zählen seien. Inhalt des Grundeigentums sei nicht schon, was der Verkehr als Vermögensposition anerkennt und zu honorieren bereit ist, sondern nur, was nach objektiven Gegebenheiten und Entwicklungen zur Qualität eines Grundstücks rechnet. Die Qualität von Grundstücken, bei denen der Markt erst später zu erwartende Umwidmungsvorteile bereits wertmäßig vorwegnehme, sei aber nach wie vor durch die Ungewißheit ihres künftigen baurechtlichen Status gekennzeichnet, der vom Eigentümer nicht durch subjektive Ansprüche beeinflussbar sei. Die

1) Maunz-Dürig-Herzog, Art.106, Rdn.21 a.E.; für Begründung der Ertragshoheit durch den einfachen Bundesgesetzgeber H.Fischer-Menshausen, Das Finanzverfassungsrecht, DÖV 1956, 161, 164

2) KG NJW 1956, 1358, 1360, vgl.auch BGHZ 62, 96, 99

3) Verfassung, Städtebau, Bodenrecht, S.67 ff.; W.Bielenberg, Verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie und Sozialbindung im Städtebau, dargestellt an der Sanierung (Stadt- und Dorferneuerung) nach dem Städtebauförderungsgesetz, DVBl.1971, 441, 445; F.Giehl, Die Abschöpfung von Sanierungsgewinnen nach dem Städtebauförderungsgesetz, BayVBl. 1973, 309; W.Leisner, Sozialbindung des Eigentums, S.131

auf diese Erwartungen gegründeten Wertsteigerungen hätten daher nur den Charakter einer Chance, nicht aber den eines zur Rechtsposition verfestigten Eigentumsbestandteils. Außerdem wird zur Begründung auf die Unverdienlichkeit derartiger Wertsteigerungen und den Gedanken der Vorteilsausgleichung hingewiesen ¹⁾.

Bedenken dagegen bestehen aber einmal deshalb, weil man der Garantie der Verfügungsfreiheit als einer der aus dem Eigentum fließenden Grundbefugnisse ²⁾ grundsätzlich, d.h. wenn der Gesetzgeber nicht schrankensetzend eingreift, auch die Realisierung des wirtschaftlich realen und wie hier im Grundstücksverkehr bereits realisierbaren Wertes unterstellen muß, auch wenn es an einer rechtlichen Fundierung oder Garantie dieser Werte fehlt ³⁾. Der realisierbare Wert einer Sache ist dem Eigentumsbegriff also inkorporiert und kann nicht mehr nur als Chance ⁴⁾ bezeichnet werden. Chancencharakter hat allein die Möglichkeit der öffentlichrechtlichen Absicherung derartiger Wertbestandteile, nicht aber die Möglichkeit ihrer Realisierung im Rahmen eines Veräußerungsgeschäftes. Streng zu trennen davon ist allerdings die noch zu beantwortende Frage, mit welcher Intensität derartige Wertbestandteile vom Eigentumsschutz umfaßt sind.

Auch der Umstand, daß der Planungsmehrwert dem Eigentümer ohne eigene Leistung zufließt, beseitigt nicht die Eigentumsqualität derartiger Wertsteigerungen, weil das "Erdienen" bei privaten Rechtspositionen wie dem Grundeigentum kein konstitutives Element des Eigentumsbegriffes darstellt ⁵⁾ und andererseits das Grundgesetz den Eigentumsschutz als solchen nicht nach Gesichtspunkten der sozialen Wertigkeit bemißt.

1) So insbesondere KG NJW 1956, 1358, 1360

2) BVerfGE 24, 367, 390; 26, 215, 222; 31, 229, 240; 37, 132, 140; 38, 348, 370; W.Geiger, Zur Abgrenzung der Eigentumsbeschränkungen vom Enteignungstatbestand, S.39

3) Vgl.auch M.Dietlein, Verfassungsrechtliche Probleme der Enteignungsentschädigung, DÖV 1973, 258, 260; P.Badura, Der verfassungsrechtliche Rahmen der Baugesetznovelle, S.107

4) Dazu BVerfGE 17, 232, 248; 28, 119, 142; BayVGH n.F.16, 31, 38; Maunz-Dürig - Herzog, GG, Art.14, Rdn.32; v.Mangoldt-Klein, GG, Art.14, Anm.III, 1, b

5) Zur Bedeutung der eigenen Leistung bei öffentlichrechtlichen Rechtspositionen im Hinblick auf den Eigentumsschutz BVerfGE 11, 221, 226; 14,288, 293; 22, 241, 253; BSGE 5, 40, 44; 9, 127, 128 u.Dürig in einer Anmerkung in JZ 1958, 22 ff.zu BSGE 5, 40 ff.

Geeigneter Ansatzpunkt für die eigentumsrechtliche Beurteilung der vorgeschlagenen Behandlung planungsbedingter Bodenmehrwerte scheint mir daher nicht der Eigentumsbegriff zu sein, sondern vielmehr die Frage, ob und in welcher Form der Gesetzgeber im Rahmen der ihm aufgetragenen Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums gem. Art. 14 Abs.1 S.2 und Abs.2 GG auf derartige Wertsteigerungen abgabenrechtlich zugreifen kann, ohne damit die Grenze zur Enteignung zu überschreiten oder sonst gegen die Eigentumsgarantie zu verstoßen, wobei hier davon ausgegangen wird, daß auch Steuergesetze, jedenfalls dann, wenn sie wie der Planungswertausgleich auch und vorrangig außerfiskalische Zwecke verfolgen, also interventionistischen Charakter haben ¹⁾, die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG verletzen können ²⁾ und daher den von Rechtsprechung und Rechtslehre entwickelten Kriterien einer zulässigen Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums genügen müssen, womit zugleich die von Art. 3 GG geforderte einheitliche eigentumsrechtliche Beurteilung legislativer Eigentumsbeschränkungen im steuerlichen und außersteuerlichen Bereich sichergestellt wird ³⁾.

Danach muß der Gesetzgeber bei der Bestimmung von Inhalt und Schran-

-
- 1) Zur grundsätzlichen Vereinbarkeit interventionistischer Steuergesetze mit dem GG vgl. näher unten S.125 ff.
 - 2) Vgl. auch J.Faehling, Die Eigentumsgewährleistung des Art.14 des Grundgesetzes als Schranke der Besteuerung, S.35 ff., 94 ff.; W.Rüfner, Die Eigentumsgarantie als Grenze der Besteuerung, DVBl. 1970, 881; K.H.Friauf, Steuergesetzgebung und Eigentumsgarantie, Jur.A.1970, 299, 319, der allerdings offenläßt, ob eine unmittelbare Subsumtion der Steuergesetzgebung unter Art.14 Abs.1 S.2 GG möglich ist; P.Badura, Die Verfassung als Auftrag, Richtlinie und Grenze der wirtschafts- u. arbeitspolitischen Gesetzgebung, WiR 1974, S.1, 7 ff.; derselbe: Der verfassungsrechtliche Rahmen der Baugesetznovelle, S.107; K.Vogel, Steuerrecht und Wirtschaftslenkung, Jahrb.d.Fachanwälte f.Steuerrecht, 1968/69, S.225, 232, 233; H.Spanner, Die Steuer als Instrument der Wirtschaftslenkung, StuW 1970, Sp.377, 392; F.Klein, Bodenwertzuwachssteuer und Art.14 des Grundgesetzes, DÖV 1973, 433, 434
 - 3) Für die Schrankenparallelität für Maßnahmen im steuerlichen und außersteuerlichen Bereich K.H.Friauf, Steuergesetzgebung und Eigentumsgarantie Jur.A.1970, 299, 319; E.Schmidt-Assmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S.315; W.Rüfner, Die Eigentumsgarantie als Grenze der Besteuerung, DVBl. 1970, 881, 882; zur diesbezüglichen Rechtssprechung des BVerfGE vgl. unten näher S.129

ken des Eigentums innerhalb eines an sich weiten Gestaltungsspielraumes ¹⁾ die grundsätzlichen Wertentscheidungen zu Gunsten des Privateigentümers, das Rechts- und Sozialstaatsprinzip sowie die Grundrechte, insbesondere den Gleichheitssatz, beachten ²⁾. Er darf darüber hinaus nicht in den Wesensgehalt des Eigentums eingreifen ³⁾ und muß außerdem dem verfassungskräftigen Verhältnismäßigkeitsprinzip Rechnung tragen, also Individualinteressen und öffentliche Belange abzuwägen ⁴⁾.

Daß das hier im Hinblick auf die planungsbedingten Bodenmehrwerte vorgeschlagene Abschöpfungsmodell ein geeignetes, erforderliches und sachgerechtes bodenpolitisches Instrument ist, also dem letztgenannten Verhältnismäßigkeitsprinzip entspricht, wurde bereits an anderer Stelle eingehend begründet ⁵⁾. Dies gilt auch für die Möglichkeit einer praktikablen Bodenbewertung unter Einbeziehung der Finanzämter ⁶⁾ und einer konkreteren Fassung der Bemessungskriterien des Planungswertausgleiches, insbesondere durch Abtrennung des Erschließungsbeitragsrechtes ⁷⁾.

1) BVerfGE 8, 71, 80; 21, 73, 83; H.Spanner, Die Steuer als Instrument der Wirtschaftslenkung, StuW 1970, Sp.377, 381

2) BVerfGE 14, 263, 278; 18, 121, 132; 20, 351, 361; 21, 150, 155; 25, 112, 117; 26, 215, 22; 34, 139, 146; speziell für das Steuerrecht W.Rüfner, Die Eigentumsgarantie als Grenze der Besteuerung, DVBl. 1970, 881; K.H.Friauf, Steuergesetzgebung und Eigentumsgarantie, Jur.A. 1970, 299, 319, Fußn.86 u. S.320; K.Vogel, Steuerrecht und Wirtschaftslenkung, Jahrb.d.Fachanwälte für Steuerrecht, 1968/69, 225, 231; H.Spanner, Die Steuer als Instrument der Wirtschaftslenkung, StuW 1970, Sp.377 ff.; H.J.Rinck, Die höchstrichterliche Rechtsprechung zum Gleichheitssatz, JöR, n.F. Bd.10 (1961) 315-318

3) BVerfGE 21, 92, 93; BVerwGE 11, 95, 96; v.Mangoldt-Klein, GG, Art. 14, Anm.V, 1, d; K.H.Friauf, Steuergesetzgebung und Eigentumsgarantie, Jur.A. 1970, 299, 320; F.Klein, Art.14 des Bonner Grundgesetzes als Schranke steuergesetzlicher Intervention, S.234; derselbe: Eigentumsgarantie und Besteuerung, StuW 1966, Sp.433, 485, 486; K.Vogel, Steuerrecht und Wirtschaftslenkung, Jahrb.d.Fachanwälte f. Steuerrecht, 1968/69, 225, 233;

4) BVerfGE 8, 71, 80; 20, 351, 361; 21, 150, 155; 25, 112, 117; 37, 132, 140; BVerwGE 26, 222, 133; speziell für das Steuerrecht W. Rüfner, Die Eigentumsgarantie als Grenze der Besteuerung, DVBl.1970, 881; K.H.Friauf, Steuergesetzgebung und Eigentumsgarantie, Jur.A. 1970, 299, 320

5) Vgl. oben S.60 ff.

6) Vgl. oben S.71 ff.

7) Vgl. oben S.66

Auch aus dem Umstand, daß das Abgabebaufkommen in keiner festen Relation zum finanziellen Aufwand der Gemeinde für Planung und Infrastruktur steht, kann kein durchgreifendes verfassungsrechtliches Argument gegen Eignung und Zwecktauglichkeit des Planungswertausgleiches hergeleitet werden ¹⁾, denn der Planungswertausgleich ist aus bodenpolitischer Sicht in erster Linie als interventionistische Abgabe und nicht als Instrument der Kostenerstattung konzipiert und muß daher auch an dieser Zwecksetzung auf seine Geeignetheit hin geprüft werden. Bemessungskriterium soll im Gegensatz zum Infrastrukturkostenbeitrag gerade nicht der geplante oder verauslagte Finanzaufwand, sondern aus ordnungspolitischen Gründen der Bodenmarktregulierung der dadurch verursachte Bodenmehrwert sein. Der Fiskalzweck ist dem gegenüber lediglich sekundär und der bodenmarktpolitischen Zielsetzung untergeordnet.

Ein Eingriff in den Wesensgehalt des Eigentums durch die vorgeschlagene Regelung wäre, da eine Verletzung der Institutsgarantie nicht ersichtlich ist, durch eine Substanzbeeinträchtigung des Eigentums als individuellem Vermögensrecht gekennzeichnet ²⁾. Was zu dieser Substanz rechnet, muß, wenn nicht eine der den Wesensgehalt charakterisierenden Grundelemente ³⁾, nämlich die grundsätzliche Privatnützigkeit sowie die grundsätzliche freie Verfügungsbefugnis über den Eigentumsgegenstand vollständig entzogen wird, für jede Eigentums-kategorie in ihrer konkreten Situation, hier also für das planungs-betroffene Grundeigentum, gesondert ermittelt und festgestellt wer-

1) Vgl. aber K. Engelken, Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen: Ziele und Konsequenzen der vorliegenden Vorschläge, DÖV 1974, 685, 687

2) Art. 19 Abs. 2 GG muß sowohl für das Eigentum als Einrichtungsgarantie als auch für das Eigentum als subjektiv öffentliches Recht gelten; O. Kimminich, Bonner Kommentar, Art. 14 Rdn. 31; W. Bielenberg, Verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie und Sozialbindung im Städtebau, DVBl. 1971, 441, 446; F. Klein, Art. 14 des Bonner Grundgesetzes als Schranke steuergesetzlicher Intervention, S. 244; a. A. E. Knoll, Eingriffe in das Eigentum im Zuge der Umgestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse, AöR Bd. 40 (1953/54) 487 ff.

3) BVerfGE 24, 367, 390; 26, 215, 222; 31, 229, 240; 37, 132, 140; 38, 348, 370; W. Geiger, Zur Abgrenzung der Eigentumsbeschränkung vom Enteignungstatbestand, S. 39

den ¹⁾. Dabei ist von maßgebender Bedeutung, daß das Bodeneigentum generell auf Grund seiner besonderen Struktur und Bedeutung für das Gemeinwohl in erhöhtem Maße sozialen Pflichten unterworfen werden kann, ja, daß dies vom Sozialstaatsprinzip als einer Grundentscheidung der Verfassung im Interesse einer sozial gerechten Bodenordnung dringend gefordert wird ²⁾.

Bodenwertzuwächse sind darüber hinaus leistungslos erworbene Eigentumsbestandteile, die zwar auch als solche grundsätzlich Verfassungsschutz genießen, jedoch will die Eigentumsgarantie in besonders starker Weise den durch eigene Arbeit und Leistung erworbenen Bestand an vermögenswerten Gütern schützen ³⁾, so daß sich auch unter dem Gesichtspunkt geringerer Schutzwürdigkeit ⁴⁾ eine verstärkte soziale Inpflichtnahme von Bodenwertsteigerungen rechtfertigt ⁵⁾.

Zu bedenken ist außerdem, daß der hier in Frage stehende Planungsmehrwert ähnlich wie der Umlegungsmehrwert durch kommunale städtebauliche Veranstaltungen verursacht ist. Hierzu hat das BVerwG ⁶⁾ in einer Entscheidung zum Mehrwertausgleich im Umlegungsrecht nach dem nordrhein-westfälischen AufbauG festgestellt, daß dieser Umstand die Abschöpfung derartiger, durch die öffentliche Hand verursachter Bodenwertsteigerungen rechtfertigt und daß dies ohne Verstoß gegen die Wesensgehaltsgarantie des Art.19 Abs.2 GG geschehen kann. Davon

1) W.Bielenberg, Verfassungsrechtl.Eigentumsgarantie u.Sozialbindung im Städtebau, DVBl.1971, 441, 446; Maunz-Dürig-Herzog, GG, Art.14 Rdn.47; vgl.auch BVerfGE 21, 73, 83 wo das Gericht klarstellt, daß nicht alle geldwerten Vermögensgüter den gleichen rechtlichen Grundsätzen unterworfen werden müssen

2) BVerfGE 21, 73, 83 wo auch darauf hingewiesen wird, daß der Verfassungsgeber bei Schaffung von Art.14 Abs.2 GG vor allem die Bodenordnung im Auge gehabt hat; BVerfGE 25, 112, 117; daß sich aus dem Sozialstaatsprinzip eine Pflicht zu steuerrechtlichen Maßnahmen d. Gesetzgebers ergeben kann, betont H.Spanner, Die Steuer als Instrument der Wirtschaftslenkung, StuW 1970, Sp.377, 382

3) BVerfGE 30, 292, 334; 31, 229, 239

4) Vgl.zur sog.Schutzwürdigkeitstheorie, W.Jellinek, Verwaltungsrecht, S.431

5) Kritisch zum Begriff "unverdientes Eigentum" W.Leisner, Sozialbindung des Eigentums, S.121 ff., der allerdings für den Fall des nachweisbar "staatsverursachten" Eigentumswertes einen Eigentumschutz überhaupt ausschließen will;vgl. a.a.O. S.131

6) BVerwGE 10, 3, 7

ging auch das BVerfG in seinem Baurechtsgutachten ¹⁾ ebenso wie der BGH in einer neueren Entscheidung ²⁾ zum Vorteilsausgleich im Enteignungsrecht aus, wo die Berücksichtigung planungsbedingter Bodenmehrwerte eines Restgrundstückes bei der Entschädigungshöhe lediglich wegen Verletzung des Grundsatzes der Lastengleichheit abgelehnt wurde. Mag auch dem Planungsmehrwert, abgesehen vom Planungsakt als solchem, keine konkrete städtebauliche Aktivität zugrunde liegen ³⁾, so kann doch der Gedanke der Vorteilsausgleichung im weiteren Sinne zur Quantifizierung der Sozialpflichtigkeit des planungsbetroffenen Grundeigentums herangezogen werden.

Dem kann auch nicht mit Erfolg das Prinzip der Baufreiheit entgegengehalten werden, etwa in dem Sinn, daß die dem Bodeneigentum grundsätzlich immanente Nutzungsfreiheit ⁴⁾ eine Abschöpfung der durch die Ermöglichung der Bebaubarkeit entstehenden Bodenmehrwerte verböte ⁵⁾. Die durch Art.14 GG zusammen mit dem Grundeigentum garantierte Baufreiheit besteht nämlich nur im Rahmen des formellen und materiellen Baurechts und wird - jedenfalls in der Regel ⁶⁾ - erst durch die Bauleitplanung situationsangemessenen konkretisiert ⁷⁾. Im Rahmen

1) BVerfGE 3, 407 ff.

2) BGHZ 62, 305 ff.

3) Deshalb handelt es sich nicht um eine Vorteilsausgleichung im bisher anerkannten Sinn; P.Badura, Der verfassungsrechtliche Rahmen der Baugesetznovelle, S.108

4) Vgl.dazu W.Hoppe, Bauleitplanung und Eigentumsgarantie, DVBl.1964, 165, 166 m.zahlreichen Nachweisen

5) In dieser Richtung aber Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- u.Grundeigentümer e.V., Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes z.Änd.d.BBauG (BT.Drs.7/2496), Protokoll Nr.34, S.85,99; Verband freier Wohnungsunternehmer e.V., Prot.Nr.34, S.74, 75

6) Vgl. aber §§ 34, 35 BBauG

7) Vgl.auch BVerfGE 3, 407,424; BverwGE 2, 172, 174; E.Schmidt-Assmann, Probleme des modernen Städtebaus in verfassungsrechtlicher Sicht, DVBl.1972, 627, 632, ders.: Grundfragen des modernen Städtebaurechts, S.89 ff., 264 ff.; P.Badura, Der verfassungsrechtliche Rahmen der Baugesetznovelle, S.104; L.Baumeister, Freiheit und Bindung des Eigentums nach dem Bundesbaugesetz, DWW, 1961, 155, 156; H.Sendler, Zum Wandel der Auffassung vom Eigentum, DÖV 1974, 73, 83 f.; W.Söfker, Verfassungsrechtl.Eigentums-garantie bei der Erhebung von Ausgleichsbeträgen, DVBl. 1975, 467, 468, 469; O.Kimminich, Bonner Kommentar, Art.14, Rdn.62

dieser situationsangemessenen Konkretisierung entscheidet dann aber praktisch die planende Gemeinde, ob und in welchem Umfang die Baufreiheit aktualisiert wird. Damit hat die Bauleitplanung innerhalb gewisser Grenzen, die bei jeder den Inhalt des Eigentums konkretisierenden Regelung zu beachten sind ¹⁾, Zuteilungsfunktion, die es rechtfertigt, ähnlich wie beispielsweise im Falle der Erschließung ²⁾, die ebenfalls Voraussetzung der Bebaubarkeit ist ³⁾, die dem Eigentümer durch derartige Maßnahmen zufließenden Bodenwertzuwächse abzuschöpfen. Das hier vorgeschlagene Abschöpfungsmodell hält auch einer Überprüfung an Hand des sowohl für das Bau- als auch für das Abgabenrecht besonders wichtigen Zumutbarkeitsgedankens ⁴⁾ stand, denn es vermeidet die insoweit bedenkliche ⁵⁾ gleichzeitige Belastung des Eigentümers mit Planungswertausgleich, Bauinvestition und Beitragspflichten im Zeitpunkt der Nutzungsverwirklichung, wie sie die Novelle zur Änd.d.BBauG vorsah und kann durch die in Betracht gezogene Härteregelung unzumutbare und deshalb verfassungswidrige Verdrängungseffekte bei sozial schwächeren Grundeigentümern im Regelfall verhindern.

Auch die Frage nach der Erhaltung der Privatnützigkeit ⁶⁾ der betroffenen Grundstücke kann positiv beantwortet werden. Die Planung ermöglicht erst die wirtschaftlich regelmäßig höherwertige private Nutzung städtischen Grund und Bodens, fördert also in hervorragender Weise die Privatnützigkeit des Grundeigentums ⁷⁾. Eine finanzielle

1) Vgl. dazu oben S.103, 104

2) Für den Erschließungsbeitrag hat das BVerfGE die Legitimation in der Verschaffung des Wertzuwachses für den Grundeigentümer gesehen; BVerfGE 34, 139, 148

3) Vgl. §§ 30, 34, 35 BBauG

4) O.Kimminich, Bonner Kommentar, Art.14, Rdn.62; K.H.Friauf, Steuergesetzgebung und Eigentumsgarantie, Jur.A. 299, 320; Maunz-Dürig-Herzog, GG, Art.14, Rdn.51

5) Vgl.P.Badura, Der verfassungsrechtliche Rahmen der Baugesetznovelle, S.110

6) R.Reinhardt, Inhalt und Schranken des Eigentums, S.14

7) R.Reinhardt, ebenda, S.46; W.Bielenberg, Verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie und Sozialbindung im Städtebau, DVBl.1971, 441, 446; W.Söfker, Verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie bei der Erhebung von Ausgleichsbeträgen, DVBl.1975, 467, 468

Ausgleichspflicht für diese dauerhaften auf Qualitätsverbesserung beruhenden Vorteile stellt sich so gesehen nur als eine am Interesse der Allgemeinheit orientierte soziale Einbindung dieser Privatnützigkeit dar, die das Zuordnungsverhältnis ¹⁾ des Eigentümers zu seinem Grundstück nicht berührt.

Diese Erwägungen führen zu dem Ergebnis, daß die vorgeschlagene Behandlung planungsbedingter Bodenwerte auch nicht in die Substanz des betroffenen Grundeigentums eingreift, so daß das hier vorgeschlagene Abschöpfungsmodell in eigentumsrechtlicher Hinsicht unbedenklich ist ²⁾. Dies gilt uneingeschränkt für künftig entstehende planungsbedingte Bodenwertsteigerungen, könnte jedoch anders zu beurteilen sein für bereits bestehende Planungsmehrwerte ³⁾. Diese rechnen gegenwärtig noch zum Inhalt des Eigentums ⁴⁾ und der Eigentümer konnte bisher davon ausgehen, daß sie ihm im Falle der Einbeziehung des Grundstücks in einen Bebauungsplan auch verbleiben würden. Zu fragen ist daher, ob dieses Vertrauen schutzwürdig ist und eine rückwirkende Beseitigung dieser Rechtsposition verbietet.

Dies ist aber, insbesondere angesichts der neueren Rechtsprechung des BVerfG ⁵⁾ zu den eigentumsrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers im Rahmen von Reformgesetzen, die, da grundsätzlicher

1) BVerfGE 31, 248, 270

2) Für die grundsätzliche Vereinbarkeit des Planungswertausgleiches mit Art.14 GG K.H.Friauf, Steuergesetzgebung als Instrument der Bodenordnung, DVBl.1972, 652, 657; W.Bielenberg, Gutachten,S.B 73, 74; derselbe: Ist die Bemessung der Enteignungsentschädigung nach dem Verkehrswert im BBauG verfassungswidrig?, DVBl.1974, 112, 115; P.Badura, Der verfassungsrechtliche Rahmen der Baugesetznovelle, S. 108, E.Schmidt-Assmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S.272,282 ff.; der.: Probleme des modernen Städtebaus in verfassungsrechtlicher Sicht, DVBl.1972, 627, 632; W.Rüfner, Bodenordnung und Eigentumsgarantie, JuS 1973, 593, 597

3) Bereits vollzogene Planungen müssen aus verfassungsrechtlichen u. and.Gründen außer Betracht bleiben; davon ging auch der Entwurf eines Gesetzes zur Änd.d.BBauG (BT.Drs.7/4793) aus; vgl.§§ 96 a u.135 a

4) Vgl.dazu S.103

5) BVerfGE 31, 275 ff.

Art, auch auf das Bodenrecht übertragbar ist ¹⁾, nicht der Fall.

Nach dieser Rechtsprechung ²⁾ ist es nämlich dem Gesetzgeber gestattet, entschädigungslos und ohne Verstoß gegen die Eigentums-garantie bei Überleitung in eine neue Rechtslage auch in begründete Rechte einzugreifen und sie umzuwandeln, wenn dies im öffentlichen Interesse erforderlich ist und unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips und der grundsätzlichen Aufrechterhaltung des bisherigen Zuordnungsverhältnisses geschieht. Dem Gesichtspunkt der Rechtseinheitlichkeit kommt dabei besondere Bedeutung zu.

Würden bestehende, durch die Erwartung einer kommunalen Bauleit-planung verursachte Bodenwertsteigerungen anerkannt, so wäre die Bodenmarktreform insoweit mindestens mittelfristig zum Scheitern verurteilt, weil sich solche Erwartungswerte im Umland von Städten und Gemeinden weitgehend gebildet haben und es auch bewertungstech-nisch unmöglich erscheint, den Ist-Stand sämtlicher Erwartungswerte festzuschreiben, um sie bei einer späteren Berechnung des planungs-bedingten Mehrwertes außer Acht lassen zu können, bzw. andererseits die Grundstücke zu markieren, bei denen sich solche Erwartungswerte noch nicht gebildet haben. Somit besteht ein dringendes öffentliches Interesse im Sinne der angezogenen Rechtsprechung, auch bereits be-stehende Erwartungswerte in die vorgeschlagene Regelung mit einzu-beziehen, was angesichts des leistungslosen Erwerbes dieser Rechts-positionen auch die betroffenen Grundeigentümer nicht übermäßig be-lastet, also dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht ³⁾.

Eine Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmende Gesetzgebungs-maßnahme muß weiter als allgemeine Wertentscheidung der Verfassung

1) W.Bielenberg, StBFG, Einl.B Rdn.177

2) BVerfGE 31, 275 insb. 284 ff.

3) Vgl.auch W.Bielenberg, Gutachten, S.B 74 f; ders.: StBFG, Einl.B Rdn.177; P.Badura, Der verfassungsrechtliche Rahmen der Baugesetz-novelle, S.109, 110; W.Rüfner, Bodenordnung und Eigentums-garantie, JuS 1973, 593, 598, Fußn. 44

den Gleichheitssatz beachten ¹⁾. Die dadurch geforderte Schranken-
gleichheit des Eigentums wird, was die Gleichbehandlung aller Grund-
eigentümer anlangt, durch die vorgeschlagene Regelung auch dann ge-
währleistet, wenn man von der Schaffung eines preislimitierten Vor-
kaufsrechtes und einer dem entsprechenden Regelung im Bereich des
Entschädigungsrechtes absieht, denn der für jedes Grundstück, das in
einen Bebauungsplan einbezogen wird, zu erhebende Planungswertaus-
gleich wird vom Grundstücksverkehr und der Grundstücksbewertung auto-
matisch berücksichtigt und vermindert entsprechend den Kaufpreis
bzw. die Entschädigungshöhe, so daß auch hier die planungsbedingten
Wertbestandteile nicht bezahlt bzw. entschädigt werden ²⁾.

Was die Gleichbehandlung des Bodeneigentums mit anderen Vermögens-
gütern anlangt, so soll hier auf die Behandlung dieser Frage im
Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Bodenwertzuwachssteuer ver-
wiesen werden ³⁾, wo sie eigentlich erst virulent wird, weil der
Planungswertausgleich nur diejenigen Wertsteigerungen in Anspruch
nimmt, die durch die im Interesse der Allgemeinheit planende Ver-
waltung hervorgerufen werden, nicht aber die auch bei anderen Ver-
mögensgegenständen zu beobachtenden, auf der allgemeinen Wirtschafts-
entwicklung beruhenden Wertsteigerungen, so daß es beim Planungswert-
ausgleich bereits an einem vergleichbaren Tatbestand fehlen dürfte ⁴⁾.

1) BVerfGE 6, 55, 70/71; 14, 263, 278; 18, 121, 132; 20, 351, 355;
34, 139, 146; K.Vogel, Steuerrecht und Wirtschaftslenkung, Jahrb.
der Fachanwälte für Steuerrecht, S.325, 331; H.Paulick, Die wirt-
schaftspolitische Lenkungsfunction des Steuerrechts und ihre ver-
fassungsmäßigen Grenzen, S.221; K.H.Friauf, Steuergesetzgebung u.
Eigentumsgarantie, Jur.A. 299, 320

2) Vgl.auch die Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen
Spitzenverbände zum Entwurf eines Gesetzes zur Änd.d.BBauG (BT.
Drs.7/2496) Prot.Nr.34, S.52

3) Vgl.dazu unten S.134

4) Vgl.auch C.H.Ule, Preisstopp für Bauland im Bereich von Entlastungs-
städten, Verw.Arch.Bd.54 (1963) S.345, 358

2. Kapitel

Die bodenmarktorientierte Umgestaltung des Vorkaufsrechtes aus ver- fassungsrechtlicher Sicht

Gegen die erhebliche sachliche und räumliche Ausdehnung des Vorkaufsrechtes ist geltend gemacht worden ¹⁾, sie verletze das Übermaßverbot da sie nicht durch vorrangige oder gleichrangige öffentliche Interessen gerechtfertigt sei und die Beteiligten ohne Grund übermäßig einenge. Dies vor allem deshalb, weil damit das Vorkaufsrecht zu einem Zeitpunkt ausgeübt werden könne, zu dem ein nachweisbarer, konkreter Verwendungszweck nicht abzusehen sei, was auch dann der Fall sei, wenn eine vorbereitende Bauleitplanung bestünde.

Bestimmt der Gesetzgeber wie beim Vorkaufsrecht Inhalt und Schranken des Eigentums ²⁾, so ist er, wie bereits an anderer Stelle ³⁾ erwähnt, nicht völlig frei, sondern u.a. an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden, wonach Einschränkungen des Eigentums sachgerecht und erforderlich sein müssen und den Eigentümer nicht übermäßig belasten dürfen.

Ob dem entsprochen ist, kann jedoch nur vom Sinn und Zweck der konkreten Gesetzgebung her beurteilt werden. Soll das Vorkaufsrecht nicht mehr nur ein Instrument der Planverwirklichung sein, wo ohne Zweifel erst der konkrete Verwendungszweck die Ausübung des Vorkaufsrechtes legitimiert, sondern soll es zugleich eine effektive kommunale Bodenvorratspolitik ermöglichen, so muß eine solche Regelung geradezu dadurch gekennzeichnet sein, daß der konkrete Verwendungszweck im Zeitpunkt der Ausübung des Vorkaufsrechtes noch ungewiß ist. Ausgehend von

1) W.Ernst, Die Reform des städtischen Bodenrechts, S.15

2) Vgl.dazu Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG, § 24, Rdn.61; H.Schrödter, BBauG, § 28 Rdn.12; Schütz-Frohberg, BBauG § 24 Anm.1; G.Grauvogel, Kohlhammer-Kommentar zum BBauG, § 24 Anm.IV, 3; BGHZ 29, 113, 114; 32, 225, 226, 227

3) Vgl.dazu oben S.104 und die dort angegebene Rechtsprechung

diesem Gesetzeszweck, dessen Verfassungslegitimität selbst nicht in Frage steht ¹⁾, ist nach der oben ²⁾ im einzelnen gegebenen bodenpolitischen Begründung nicht ersichtlich, daß die hier befürwortete, über die jüngst verabschiedete Novelle zum BBauG noch hinausgehende Ausweitung des Vorkaufsrechtes das Übermaßverbot verletzen könnte.

Das allgemeine Vorkaufsrecht gem. § 24 BBauG n.F. kann ohnehin erst zu einem relativ späten Zeitpunkt, nämlich frühestens nach dem Beschluß der Gemeinde einen Bebauungsplan aufzustellen, ausgeübt werden, einem Zeitpunkt also, zu dem ziemlich sicher davon ausgegangen werden kann, daß die Gemeinde ein erhebliches Interesse hat, im Hinblick auf den entstehenden Bebauungsplan bodenpolitisch aktiv zu werden.

Ähnliches gilt auch für das Vorkaufsrecht nach § 25 BBauG n.F., wo ebenfalls konkrete städtebaulich und bodenpolitisch relevante Aktivitäten der Gemeinde, die die Notwendigkeit eines derartigen bodenpolitischen Eingriffsinstrumentariums begründen, Voraussetzung für den dort notwendigen, das Vorkaufsrecht begründenden, Satzungserlaß sind.

Auch das Verhältnis zwischen Mittel und Zweck ist nicht unangemessen, weil der betroffene Grundeigentümer ohnehin abgabebereit ist, durch die Ausübung des Vorkaufsrechtes also nicht übermäßig belastet wird, zumal dann, wenn von einer Limitierung des Kaufpreises abgesehen wird.

Trotz Ausdehnung des Vorkaufsrechtes bleiben andererseits Eingriffszweck und Eingriffsvoraussetzungen nach den hier geforderten und skizzierten Richtlinien für ein auch bodenmarktpolitisch taugliches Vorkaufsrecht so weitgehend festgelegt, daß auch dem rechtsstaat-

1) W.Bielenberg, Gutachten, S.B. 56 ff.; P.Badura, Der verfassungsrechtliche Rahmen der Baugesetznovelle, S.106; zur Frage der Verletzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips bei der Verfolgung verfassungswidriger Gesetzeszwecke M. Gentz, Zur Verhältnismäßigkeit von Grundrechtseingriffen, NJW 1968, 1600, 1602

2) Vgl.dazu oben S. 39 ff.

lichen Gebot hinreichender Bestimmtheit der Befugnisnorm ¹⁾ Genüge getan ist, was erforderlich ist, weil die Ausübung des Vorkaufsrechtes richtigerweise als hoheitliche Tätigkeit anzusehen ist ²⁾, was nunmehr im BBauG n.F. ausdrücklich niedergelegt ist ³⁾. Diese notwendige Bestimmtheit der Eingriffsermächtigung ergibt sich einmal aus der Aufnahme der bodenpolitischen Zwecksetzung in das Gesetz, zum anderen aus den Richtlinien für die Preisgestaltung, der Eingrenzung des vom Gesetzgeber gewollten bzw. angestrebten Umfanges kommunaler Bodenvorratspolitik sowie den vorgesehenen Reprivatisierungsvorschriften.

Darüberhinaus muß die Ausübung des Vorkaufsrechtes im Einzelfall durch das Wohl der Allgemeinheit gerechtfertigt sein ⁴⁾. Dieser gerichtlich voll überprüfbare, unbestimmte Rechtsbegriff ⁵⁾, der eng auszulegen ist und nicht mit dem Begriff des öffentlichen Interesses gleichgesetzt werden kann ⁶⁾, verpflichtet die Verwaltung, das Vorkaufsrecht nur im Rahmen seiner gesetzlichen Zwecksetzung und nur unter Beachtung der bodenpolitischen Erfordernisse im Einzelfall auszuüben.

-
- 1) Bedenken insoweit gegen die §§ 24, 25 u. 25a des Entwurfes eines Gesetzes zur Änd.d.BBauG (BT.Drs.7/2496) bei P.Badura, Der verfassungsrechtliche Rahmen der Baugesetznovelle, S.106; allgemein zum Bestimmtheitsgebot für Eingriffsermächtigungen der öffentl. Hand BVerfGE 8, 71, 76; 8, 224, 325, 326; 9, 83, 87; 9, 137, 147; 13, 153, 160; 17, 306, 313, 314; 20, 150, 158; 22, 330, 345; BVerwGE 2, 114, 116 f.; speziell für das Vorkaufsrecht LG Hamburg, DVBl. 1960, 289, 290
 - 2) So schon für das bisher geltende Recht OVG Münster, DVBl. 1968, 525; M.Zuleeg, Verfahrensfragen und Interessenschutz bei Ausübung des Vorkaufsrechtes nach § 24 ff. BBauG, DVBl.1966, 233, 235, 236; P.Badura, Anmerkung zu BGH vom 28.6.1965, III, ZR 220/62, DVBl. 1966, 267, 268; A.Ebert, Gesetzliche Vorkaufsrechte der öffentl. Hand, NJW 1956, 1621, 1622; D.Kendziur, Zehn Jahre Vorkaufsrecht der Gemeinden nach dem BBauG, NJW 1971, 1301; a.A. BGHZ 29, 113, 116; 36, 155, 157; OVG Hamburg, MDR 1956, 381; Hess.VGH, NJW 1956, 1653, 54; Heizer-Österreicher, BBauG, § 24, Anm.4c; Schütz-Frohberg, BBauG, § 24, Anm.4
 - 3) Vgl. § 24 Abs.4
 - 4) Vgl. § 24 Abs.2 und 25 Abs.1 Satz 2 2. Halbsatz BBauG n.F.
 - 5) H.Schrödter, BBauG, § 24, Rdn.3; Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG § 24 Rdn.30
 - 6) H.Schrödter, BBauG, § 24 Rdn.3, Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG, § 24 Rdn.25

Die dadurch insgesamt erreichte Eingrenzung der Ausübungsvoraussetzungen, soweit die hier interessierende bodenmarktpolitische Komponente des Vorkaufsrechts angesprochen ist, bietet die Gewähr, daß weder der Verkäufer in seinem Eigentumsrecht, noch der Käufer in seiner Vertragsfreiheit in verfassungswidriger Weise beschränkt werden.

Dies zeigt, daß auch ein bodenmarktpolitisch wirklich effektives Vorkaufsrecht einer verfassungskonformen Ausgestaltung zugänglich ist. Von den dadurch eröffneten Möglichkeiten wurde im Rahmen der Novellierung des BBauG leider nur zurückhaltend Gebrauch gemacht.

3. Kapitel

Das neugestaltete Enteignungsverfahren aus verfassungsrechtlicher Sicht

Die Enteignung erfolgt regelmäßig in einem streng förmlichen Verfahren ¹⁾, das sich in den Enteignungsgesetzen des 19. Jahrhunderts herausgebildet hat ²⁾. Es ist im Grundsatz durch vier Abschnitte gekennzeichnet, nämlich die Verleihung des Enteignungsrechtes oder ihr Ersatz durch eine gesetzliche Enteignungsermächtigung, das Planfeststellungsverfahren, das Entschädigungsverfahren sowie die Vollziehung der Enteignung ³⁾. Trotz dieses ausgeformten Verfahrensbildes hat das GG nicht, wie offenbar teilweise angenommen ⁴⁾, ein

1) Überblick bei H.J.Wolff, Verwaltungsrecht, Bd.3, S.260 f.

2) Meyer-Thiel-Frohberg, Enteignung von Grundeigentum, S.19 ff.

3) H.J.Wolff, Verwaltungsrecht, Bd.3, S.267, 268

4) So aber wohl M. Sellmann, Gutachten, S.35

vorverfassungsmäßiges Bild des Enteignungsverfahrens in sich aufgenommen, denn die in den verschiedenen Enteignungsgesetzen geregelten Verwaltungsverfahren waren im einzelnen zu unterschiedlich ausgestaltet ¹⁾, als daß der Verfassungsgeber ein einheitliches Enteignungsverfahren in seinen Willen hätte aufnehmen und verfassungskräftig garantieren können ²⁾.

Maßstab für ein verfassungskonformes Enteignungsverfahren ist daher nicht ein vorgegebenes Verfahrensmuster, sondern wie bei allen Verwaltungsverfahren das Rechtsstaatsprinzip ³⁾ und soweit materiellrechtliche Enteignungsvorschriften Verfahrensrelevanz besitzen, die in Art. 14 GG enthaltene Eigentumsgarantie. Danach ist auch das Enteignungsverfahren, allerdings unter Berücksichtigung der hier be-

1) So enthielt die VO zur Behebung der dringendsten Wohnungsnot vom 19.12.1919 (RGBl. S. 1968) ein stark vereinfachtes Enteignungsverfahren; d. Ges. über ein vereinfachtes Enteignungsverfahren v. 26.7.1922 (GS S. 211) ließ eine Verbindung von Enteignungs- u. Entschädigungsfeststellungsbeschluß zu; andererseits sah z.B. das Gesetz über die Enteignung aus Gründen des Gemeinwohls v. 1.8.1933 (Bay. BSl, S. 207) in Art. 12 eine Trennung von Enteignungs- u. Entschädigungsverfahren vor. Daß man nicht von einem vorverfassungsmäßigen Bild d. Enteignungsverfahrens ausging, beweisen auch die kurz nach dem 2. Weltkrieg geschaffenen Aufbaugesetze. So erklärt § 44 d. nordrh.-westf. Aufbaugesetzes das Gesetz über ein vereinfachtes Enteignungsverfahren v. 26.7.1922 für anwendbar; § 15 Abs. 1 d. hess. AufbauG hebt die instantielle Trennung zwischen Enteignungsunternehmer u. Enteignungsbehörde teilweise auf, in dem es das Enteignungsrecht bei kreisfreien Gemeinden dem Gemeindevorsteher zuweist; das schleswig-holst. AufbauG weist dem gegenüber das Enteignungsrecht grundsätzlich dem Sozialministerium zu, läßt aber eine Delegation auf die untere Verwaltungsbehörde zu.

2) Vgl. auch BVerfGE 4, 387, 400; E. Schmidt-Assmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 213; a.A. wohl M. Sellmann, Gutachten, S. 35

3) Dittus-Zinkahn, BLBG, Einl. S. 27, 30; U. Scheuner, Grundlagen und Art der Enteignungsentschädigung, S. 122; Hamann-Lenz, GG, Einführung, S. 62; Maunz-Dürig-Herzog, GG, Art. 103, Rdn. 92; E. Schmidt-Assmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 214

sonders starken Rechtsbeeinträchtigung ¹⁾ nur soweit verfahrensgelunden, als dies zur Wahrung der Eigentümerrechte und grundlegender rechtsstaatlicher Prinzipien, wie Rechtssicherheit, Bestimmtheit, Vorhersehbarkeit oder zur Verwirklichung des Anspruchs auf rechtliches Gehör erforderlich ist. Angestrebt werden muß daher ein vertretbarer Kompromiß zwischen dem Bestreben nach Verwaltungspraktikabilität einerseits und dem Interesse des Betroffenen an einem präventiven Rechtsschutz in Form eines ausgeprägten Verwaltungsverfahrens andererseits ²⁾. Mißt man an Hand dieser Grundsätze die hier befürworteten, im BBauG n.F. enthaltenen Regelungen zur Vereinfachung und Beschleunigung des baurechtlichen Enteignungsverfahrens, so ergibt sich folgendes:

Durch die Übernahme des Regelungsinhaltes von § 22 Abs.2 StBFG in das allgemeine Baurecht wird die Einleitung von Enteignungsverfahren bereits vor Rechtskraft des Bebauungsplanes ermöglicht. Der Enteignungsbeschluß ergeht jedoch nach wie vor erst nach Rechtskraft des Bebauungsplanes. Dadurch wird sichergestellt, daß die Baurechtslage zum Zeitpunkt der Verwaltungsentscheidung klar und bestimmt ist und der Eingriff vom angestrebten Enteignungszweck her nunmehr endgültig gerechtfertigt ist. Daß während des vorausgehenden Enteignungsverfahrens die Rechtslage noch nicht abschließend feststeht, führt allenfalls dazu, daß im Falle der Änderung des Planentwurfes die zwischen Bürger und Verwaltung geführten Verhandlungen überflüssig waren. Darin liegt aber angesichts der Bedeutung eines zügigen Enteignungsverfahrens keine verfassungsrechtlich zu beanstandende Beeinträchtigung des Bürgers ³⁾.

Der dem Rechtsstaatsprinzip ⁴⁾ entspringende Anspruch auf recht-

-
- 1) In welchem Ausmaß ein Verwaltungsverfahren förmlich sein muß, richtet sich vor allem nach der Intensität des Eingriffes; K.A. Bettermann, Das Verwaltungsverfahren, VV DStRl., 17, 118, 173
 - 2) Dieses Spannungsverhältnis zwischen Verfahrensgarantien und Verwaltungswirksamkeit heben hervor: M.Fellner, Grundfragen des Verwaltungsverfahrens, S.362 u.H.Lechner, Zur Fortbildung des allgemeinen Grundenteignungsrechtes, DÖV 1950, 298, 304
 - 3) Im Ergebnis ebenso H.G.Lange, Verhandlungen, S.146
 - 4) Art.103, Abs.1 GG gilt nur für das gerichtliche Verfahren; vgl. BVerfGE 9, 89, 95; 27, 88, 103

liches Gehör ¹⁾ wird durch die in § 109 Abs.2 Satz 1 Ziff.2 BBauG n.F. vorgesehene Erörterungspflicht weiter aktualisiert. Während die Gemeinden nach bisherigem Recht die Einwendungen und Anregungen gegen den Bebauungsplan nur prüfen und den Bürger dann entsprechend verbescheiden mußten ²⁾, verlangt diese Erörterungspflicht eine intensivere Befassung mit den Bedenken der von einem vorzeitig eingeleiteten Enteignungsverfahren Betroffenen ³⁾.

Durch die Ermöglichung der Trennung von Enteignungs- und Entschädigungsverfahren ⁴⁾ wird das bisher im BBauG enthaltene Prinzip der vorgängigen Entschädigung eingeschränkt, wonach der Enteignungsbeschluß auch eine Entscheidung über Art und Höhe der Entschädigung enthalten mußte und eine Ausführungsanordnung nur erging, wenn vorher die Entschädigungssumme bezahlt oder zulässigerweise unter Verzicht auf ein Rücknahmerecht hinterlegt wurde ⁵⁾.

Da das GG kein bestimmtes Enteignungsverfahren in sich aufgenommen hat ⁶⁾, ist auch das Prinzip der vorgängigen Entschädigung als solches verfassungsrechtlich nicht geschützt. Ein solcher Schutz läßt sich auch nicht aus der Junktimklausel des Art.14 Abs.2 S.2 GG entnehmen, denn die Junktimklausel wendet sich allein an den Gesetzgeber, der durch sie gezwungen werden soll, sich über den enteignenden Charakter einer gesetzlichen Regelung klar zu werden und ggf.

1) BverwG, DVBl. 1957, 622, 624; 1958, 174, 175; OVG Münster, MDR 1955, 377, 378; VGH Kassel, NJW 1956, 1940 mit zustimmender Anmerkung von Hamann; E.Forsthoff, Verwaltungsrecht, S.194 ff.; U.Scheuner, Grundlagen und Art der Enteignungsentschädigung, S.122; M.Fellner, Zur Regelung des Verwaltungsverfahrens in den Ländern, Verw.Arch., Bd. 48, (1957) S.95, 103

2) § 2 Abs. 6 BBauG a.F.

3) So für die bisher in § 22 Abs.2 Satz 1, Ziff.2 enthaltene Regelung W.Gehrmann, StBFG, § 22, S.117; H.G.Lange, StBFG, § 22, Rdn. 16

4) Vgl. § 112 Abs.2 BBauG n.F.

5) Vgl. § 113, Abs.2, Nr.8 u. § 117 Abs.1 BBauG a.F.

6) Vgl. dazu oben S. 115, 116

Art und Ausmaß der Entschädigung zu bestimmen ¹⁾. Welchen Verfahrensgrundsätzen die Enteignung folgen muß, bleibt damit aber offen.

Der rechtsstaatlichen Garantie eines geordneten und durchschaubaren Verwaltungsverfahrens wird man jedoch entnehmen müssen, daß der Bürger bei einem so schwerwiegenden Eingriff wie der Enteignung im Interesse der Rechtsklarheit möglichst umgehend auch über die zu erwartende Entschädigung Bescheid erhalten muß, jedoch nicht unbedingt gleichzeitig mit dem Enteignungsbeschluß. Auf Grund der schon bestehenden Beschleunigungspflicht nach § 108 BBauG, insbesondere aber auch durch Übernahme der in § 22 Abs.2 S.2 StBFG enthaltenen weitergehenden Verfahrensförderungspflicht, wird jedoch auch bei Trennung von Enteignungs- und Entschädigungsverfahren regelmäßig eine so zügige Entscheidung auch über die Höhe der Entschädigung erwartet werden können, daß verfassungsrechtlich bedenkliche Verfahrensverzögerungen hierbei kaum entstehen dürften.

Eine andere, bedeutsamere Frage in diesem Zusammenhang ist allerdings, inwieweit es verfassungsrechtlich zulässig ist, daß durch die gerichtliche Anfechtung der gesonderten Entschädigungsfestsetzung der Eigentumsübergang unberührt bleibt, der Bürger also in gewisser Weise vorleistungspflichtig wird.

Grenzen ziehen hier sowohl das Übermaßverbot als auch das enteignungsrechtliche Prinzip der prompten Entschädigung. Verfassungsrechtlich bedenklich wäre es auf jeden Fall, wenn der Enteignete erst nach Rechtskraft eines evtl. über Jahre hinweg erstrittenen Urteils über den Entschädigungsbetrag verfügen könnte. Gemäß der vorgesehenen Regelung ist jedoch die Enteignungsbehörde bei einer Trennung von Enteignungs- und Entschädigungsverfahren verpflichtet, zusammen mit dem Enteignungsbeschluß auch eine Vorauszahlung in Höhe der zu erwartenden Entschädigung anzuordnen und die Ausführungsanordnung darf erst er-

1) BVerfGE 4, 219, 235

gehen, wenn diese Voráúszahlung geleistet oder zuláússigerweise hinterlegt wurde. Wird danach im Einzelfall ein streitiger Restbetrag zurúckgehalten, so verletzt dies keines der genannten Prinzipien, denn dem Enteigneten haftet ein zahlungskráftiger Schuldner und andererseits kann im Rahmen eines so beschleunigten Enteignungsverfahrens der Enteignungsbegünstigte nicht verpflichtet werden, jeden geforderten Entschádigungsbetrag vorláufig zu bezahlen ¹⁾.

Abschließend sei bemerkt, daß durch die Trennung von Enteignungs- und Entschádigungsverfahren auch der gerichtliche Rechtsschutz in keiner Weise beeintráchtigt wird, denn sowohl der Enteignungsbeschluß als auch die Entschádigungsfestsetzung sind gesondert anfechtbar ²⁾.

Die Streichung von § 87 Abs.2 Nr.1 BBauG, die das Enteignungsverfahren ebenfalls beschleunigt und praktikabler macht, könnte das verfassungskräftige Übermaßverbot verletzen, dem gerade auch die Enteignung untersteht ³⁾ und als dessen konkrete Ausformung § 87 Abs.2 Nr.1 BBauG angesehen wurde ⁴⁾.

Aus Gründen, die bereits an anderer Stelle ⁵⁾ dargelegt wurden, vor allem deshalb, weil das als Ersatzland in Frage kommende Grundstück im Rahmen der beabsichtigten stádttebaulichen Entwicklung für den konkreten Enteignungszweck geeignet sein muß, hat sich aber gezeigt, daß in der Praxis trotz § 87 Abs.2Nr.1 BBauG in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle nicht von einer Enteignung abgesehen werden konnte ⁶⁾. Dieses Ergebnis steht in keinem vernünftigen Verhältnis zu dem Verwaltungsaufwand, der durch die Durchsicht des gesamten, in öffentlicher Hand befindlichen Grundbesitzes in jedem einzelnen Enteignungsfall verursacht wird. Schutz davor, daß der Bürger trotz Vorhandenseins geeigneten Ersatzlandes von der öffentlichen Hand in Anspruch genommen wird, bietet bereits in ausreichendem Maße die in § 87 Abs.1 BBauG enthalte-

1) Vgl. auch W. Bielenberg, StBFG, § 22 Rdn.23 u. W. Gehrman, StBFG, § 22 S.122

2) So für den Bereich d. StBFG Baumeister-Baumeister, StBFG, § 22 Rdn.8; H.G. Lange, StBFG, § 22, Rdn.10

3) BVerfGE 2,36, 38; 13, 75, 77; 14, 263, 278; 18, 121, 132; 19, 171 177; 21, 191, 193; 24, 367, 404; O. Kimminich, Bonner Kommentar, Art. 14, Rdn.129; Maunz-Dürig-Herzog, GG, Art.14, Rdn.110 a

4) H. Schrödter, BBauG, § 87 Rdn.4, a.E.

5) vgl. oben S.46,47

6) vgl. L. Lauritzen, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes, S.46

ne enteignungsrechtliche Generalklausel, wonach jede Enteignung erforderlich und der Enteignungszweck nicht auf andere zumutbare Weise erreichbar sein darf ¹⁾. Der Gesetzgeber kann durch das verfassungskräftige Subsidiaritätsgebot nicht gehindert sein, eine für den Schutz des Bürgers uneffektive, verwaltungstechnisch aber in hohem Maße unpraktikable Vorschrift wie den § 87 Abs.2 Nr.1 BBauG zu beseitigen, zumal der Schutzzweck dieser Vorschrift auch auf andere Weise sichergestellt werden kann ²⁾. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen das neugestaltete Enteignungsverfahren sind daher nicht ersichtlich.

4. Kapitel

Baugebot und Verfassungsrecht

Das Baugebot wird angesichts seiner baugeschichtlichen Tradition grundsätzlich als zulässige Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums angesehen ³⁾. Es zeigt, daß auch Gebote, und zwar losgelöst vom Gedanken der Gefahrenabwehr, Ausdruck der Sozialpflichtigkeit des Eigentums sein können ⁴⁾, zumal, wenn durch sie, wie beim

1) Vgl. H. Schrödter, BBauG, § 87, Rdn.1 ff.

2) Vgl. auch E. Schmidt-Assmann, Grundfragen d. Städtebaurechts, S.221; P. Badura, Der verfassungsrechtliche Rahmen der Baugesetznovelle, S.111; W. Ernst, Die Reform des städtischen Bodenrechts, S.19; D. Haas, Das Enteignungsrecht des Bundesbaugesetzes, DVBl.1961,257, 259

3) BverwGE 7, 297 ff.; F. Weyreuther, Baugebot und Baupflicht, BauR. 1974, 7,8,10; P. Badura, Der verfassungsrechtliche Rahmen der Baugesetznovelle, S.104; W. Rüfner, Bodenordnung und Eigentumsgarantie, JuS 1973, 593, 595; M. Sellmann, Gutachten, S.40; Dieterich-Farenholtz, StBFG, S.132; H. Schrödter, BBauG, § 86, Rdn.8; vgl. auch Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG, § 59, Rdn.31; a.A. wohl R. Reinhardt, Inhalt und Schranken des Eigentums, S.53 ff.; Das Baugebot ist selbstverständlich nur dann eine Maßnahme zur Inhaltsbestimmung d. Eigentums, wenn sie auf d. Verwirklichung einer privatwirtschaftl. Nutzung gerichtet ist; vgl. W. Ernst, Gutachten, S.14

4) E. Schmidt-Assmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S.237; Dittus-Zinkahn, BlBG, Einl.S.45

Baugebot, gleichzeitig die Privatnützigkeit gefördert wird ¹⁾. Die Grenzen, die dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Baupflicht im einzelnen gezogen sind, sind identisch mit denen, die er auch sonst bei der Festlegung von Inhalt und Schranken des Eigentums zu beachten hat ²⁾. Zu nennen sind in erster Linie das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot, das Übermaßverbot und die Pflicht des Gesetzgebers, das Baugebot so auszugestalten, daß der Bürger nicht unzumutbar belastet wird.

Die bisher im StBFG ³⁾ und im BBauG ⁴⁾ enthaltenen Baugebote waren in andere städtebauliche Veranstaltungen eingebunden und daher von ihrem Anwendungsbereich her eng begrenzt. Sie konnten weder einer modernen Stadtentwicklung, die nicht nur in städtebaulichen Problem- und Veranstaltungsgebieten auf Planverwirklichung drängt ⁵⁾, genügen, noch waren sie ein taugliches Instrument, um das Baubodenangebot positiv beeinflussen zu können. Soll das Baugebot dieser erweiterten Zwecksetzung gerecht werden, so muß es grundsätzlich dort erlassen werden können, wo die Gemeinde durch die Aufstellung von Bebauungsplänen eine bauliche Nutzung ermöglicht und vorbereitet hat und wo dies, was hier interessiert, bodenmarktpolitisch erforderlich ist. Letzteres muß zum Vorliegen einer Bauleitplanung hinzutreten, weil der Bebauungsplan als solcher eine zwangsweise Durchsetzung regelmäßig nicht zu legitimieren vermag ⁶⁾. Dieses bodenmarktpolitische Durchsetzungsinteresse, das neben den stadtplanerischen Aspekten des Baugebotes selbständige Bedeutung hat, muß zudem, wie jede Eingriffsermächtigung ⁷⁾ der Verwaltung, an vom Gesetzgeber hinreichend bestimmte Eingriffsvoraussetzungen gebunden werden ⁸⁾. Dem trägt die hier empfohlene An-

1) H.Schrödter, BBauG, § 86, Rdn.8

2) W.Ernst, Gutachten, S.15

3) § 20 StBFG a.F.

4) § 59 Abs.5 BBauG a.F.

5) Vgl.auch R.Scharnberg, Verhandlungen, S.L 35

6) BverwGE, 42, 30, 34; F.Weyreuther, Baugebot und Baupflicht, BauR 1974, 7, 10; P.Badura, Der verfassungsrechtliche Rahmen der Baugesetznovelle, S.105; R.Reinhardt, Inhalt und Schranken des Eigentums, S.54

7) Vgl.oben S.114, Fußn.1

8) Vgl.auch P.Badura, Der verfassungsrechtliche Rahmen der Baugesetznovelle S.105

bindung des Baugebotes an die Dauer der Grundstücksvorhaltung und die Situation auf dem jeweiligen Boden- und Wohnungsmarkt in verfassungskonformer Weise Rechnung ¹⁾.

Die Baugesetznovelle hat leider, ähnlich wie beim Vorkaufsrecht, auch hier diesen durchaus vorhandenen Gestaltungsspielraum kaum genutzt, um das Baugebot auch zu einem Instrument gezielter Bodenmarktbeeinflussung auszuformen, wie es hier befürwortet wird.

Verfassungsrechtlich unbedenklich ist auch die nunmehr Gesetz gewordene "Beweislastregelung" bezüglich der finanziellen Leistungsfähigkeit des baupflichtigen Eigentümers. Während die Aufbaugesetze der Länder ²⁾ ebenso wie § 59 Nr. 5 BBauG in seiner bisherigen Fassung die Verhängung eines Baugebotes nur zuließen, wenn für den Eigentümer eine tragbare Finanzierung gesichert war, kann sich der Eigentümer in Zukunft seiner Baupflicht nur entziehen, wenn er glaubhaft macht, daß ihm die Durchführung des aufgegebenen Vorhabens aus wirtschaftlichen Gründen unzumutbar ist ³⁾, wobei ein Baugebot ohnehin nicht ergehen darf, wenn dieses Unvermögen von Anfang an feststeht ⁴⁾.

Gegen eine derartige Umkehrung der "Beweislast" ist geltend gemacht worden, sie sei im Interesse der Praktikabilität des Baugebotes nicht erforderlich und belaste außerdem vor allem finanziell unerfahrene Eigentümer übermäßig und unzumutbar und sei daher verfassungswidrig ⁵⁾. Dem widersprechen aber gerade die bisher mit dem Baugebot gemachten Erfahrungen. In der baurechtlichen Praxis hat sich nämlich gezeigt, daß es der für das Baugebot zuständigen Stelle häufig nicht oder doch nur unter großen Schwierigkeiten gelingt, sich die Unterlagen und Informationen zu beschaffen, um beurteilen zu können, ob ein Baugebot im Einzelfall eine finanziell unzumutbare Belastung darstellt oder nicht ⁶⁾. Dies ist auch der Grund, warum das Baugebot auch soweit es in ausgeprägter Form in den Aufbaugesetzen der Länder enthalten war, keine nennenswerte bodenpolitische Bedeutung entfalten

1) Vgl. auch BverwGE 7, 297, 299

2) Vgl. z.B. § 46 hess.AufbauG, § 49 nordrh.-westf.AufbauG

3) § 39 b Abs.2 BBauG n.F.

4) Vgl. oben S.51, Fußn.1

5) W.Ernst, Gutachten, S.15; vgl. auch M.Sellmann, Gutachten, S.44 ff.

6) Vgl. W.Bielenberg, StBFG, § 20, Rdn. 6

konnte ¹⁾. Für die Praktikabilität des Baugebotes ist es daher geradezu ausschlaggebend, daß der Eigentümer verpflichtet ist, das in seiner Sphäre liegende finanzielle Unvermögen darzulegen.

Daß dadurch finanziell unerfahrene Grundeigentümer über Gebühr belastet werden, läßt sich verhindern, wenn man die Gemeinden, wie in § 39 a BBauG n.F. vorgesehen, gleichzeitig mit der Intensivierung ihres Eingriffsinstrumentariums verpflichtet, den Bürger über die Gewährung rechtlichen Gehörs hinaus aufzuklären und zu beraten.

Auch im übrigen wird der Eigentümer nach den hier dargelegten Vorstellungen nicht unzumutbar belastet.

Er könnte die Aufhebung des Baugebotes erreichen, wenn er sein finanzielles Unvermögen glaubhaft macht, ebenso, wie ihm keine wirtschaftlich unzumutbare Bauinvestition zugemutet werden darf, wodurch die eigentumsrechtlich garantierte Ertragsfähigkeit des Grundstücks gewährleistet wird.

V. Kapitel

Verfassungsrechtliche Beurteilung der vorgeschlagenen Bodenwertzuwachs- steuer

I. Abschnitt

Das Rechtsstaatsprinzip

Die vorgeschlagene Bodenwertzuwachssteuer soll, ähnlich wie der Planungswertausgleich, einerseits die Finanzausstattung der Gemeinden verbessern, zugleich aber und in erster Linie, die

1) Dieterich-Farenholtz, StBFG, S.132; W.Bielenberg, StBFG, § 20, Rdn. 6

Eigentümer unbebauter, baureifer Grundstücke veranlassen, ihre Grundstücke zu nutzen oder dem Bodenmarkt zuzuführen. Diese ausgeprägte ordnungspolitische Funktion verleiht dieser Steuer den Charakter eines interventionistischen Steuergesetzes, dessen Zwecksetzung über die Einnahmeerzielung weit hinausreicht. Hierin liegt aber kein verfassungsrechtlich zu beanstandender, rechtsstaatswidriger Formenmißbrauch.

Das BVerfG hat mehrmals, u.a. mit dem Hinweis auf die historische Tradition interventionistischer Steuergesetze ¹⁾ ausgesprochen, daß es dem Gesetzgeber nicht verwehrt ist, die Steuer auch als Mittel zur Erreichung außerfiskalischer Zwecke einzusetzen ²⁾. Diese grundsätzliche Zulässigkeit der Verwendung von Steuern zu ordnungspolitischen Zwecken findet auch bereite Zustimmung in der steuer- und verfassungsrechtlichen Literatur ³⁾. Fraglich könnte allenfalls sein, bis zu welchem Grad der Fiskalzweck überlagert werden darf. Aber auch insoweit

-
- 1) Dazu auch K.Vogel, Steuerrecht und Wirtschaftslenkung, Jahrbuch der Fachanwälte für Steuerrecht, 1968/69, S.225, 228; K.H.Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze, S.55
 - 2) BVerfGE, 6, 55, 81; 13, 331, 345; 16, 147, 161; 19, 101, 114; 21, 160, 169; 30, 250, 264; 38, 61, 80; vgl.auch BFH BStBl.1968, Teil II S.620, 622
 - 3) Vgl.dazu Becker-Riewald-Koch, RAO § 1 Anm.1; Tipke-Kruse, AO, § 1 Anm.7; H.Spanner, in Hübschmann - Hepp - Spitaler, AO, § 1, Rdn.14, 15, derselbe: Die Steuer als Instrument der Wirtschaftslenkung, StUW 1970, Sp.377, 387; H.Paulick, Die wirtschaftspolitische Lenkungs-funktion des Steuerrechts und ihre verfassungsmäßigen Grenzen, S.211; K.H.Friauf, Steuergesetzgebung als Instrument der Bodenordnung, DVBl. 1972, 652, 656; K.Müller, Der Steuerbegriff des Grundgesetzes, BB 1970, 1105 ff.; G.Mattern, Der Begriff der Steuer und das Grundgesetz, BB 1970, 1405 ff., 1409; U.Scheuner, A.Schülte, Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft, VVDStRL 11, S.41, 42, 93; A.Hamann, Wirtschaftslenkung durch Steuern, BB 1952, 953; K.M. Hettlage, Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, VVDStRL 14, S.94; R.Schmidt, Wirtschaftspolitik und Verfassung, S.207; P.Selmer, Steuerinterventionismus u. Verfassungsrecht, der allerdings den Fiskalzweck einer Steuer qualifizierten Maßnahme besonders betont, vgl.z.B. S.73
 - 4) BGBI. I 1976, S.613

hat das BVerfG in seinem Urteil über die Sonderbesteuerung des Werkfernverkehrs ¹⁾, im Kuponsteuerbeschuß ²⁾ und schon früher in seinem Baurechtsgutachten ³⁾, wo die hier interessierende Frage in Bezug auf die Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen ausdrücklich behandelt ist, dargelegt, daß das außerfiskalische Ziel auch Hauptzweck der steuerlichen Intervention sein dürfe ⁴⁾. Ein Formenmißbrauch käme nach Auffassung des Gerichtes erst dann in Betracht, wenn die Steuer die Erfüllung des Steuertatbestandes praktisch unmöglich machen würde, also erdrosselnde Wirkung hätte ⁵⁾. Dahingestellt bleiben kann hier, ob der Einnahmezweck auch völlig in den Hintergrund treten, also zum bloßen Scheinmotiv werden darf ⁶⁾, denn dafür bestehen bei der hier zu prüfenden Steuer keine Anhaltspunkte.

1) BVerfGE, 16, 147, 160 ff.; vgl. auch BVerfGE 38, 61, 80

2) BVerfGE, 19, 119, 125

3) BVerfGE, 3, 407, 436

4) Dies gilt wohl nach der Rechtssprechung des BVerfG jedenfalls dann, wenn sich, wie auch vorliegend (vgl. Art. 105 Abs. 2 u. Art. 74 Nr. 18 GG), Besteuerungskompetenz und allgemeine Gesetzgebungskompetenz für den in Frage stehenden Sachbereich decken; vgl. P. Selmer, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, S. 87; dafür, daß die Einnahmeerzielungsabsicht auch Nebenzweck sein kann: H. Spanner, Die Steuer als Instrument der Wirtschaftslenkung, StuW 1970, Sp. 377, 379; derselbe in: Hübschmann-Hepp-Spitaler, AO, § 1 Rdn. 15; H. Paulick, Die wirtschaftspolitische Lenkungsfunction des Steuerrechts und ihre verfassungsmäßigen Grenzen, S. 211 ff.; krit. Tipke-Kruse, AO, § 1 Anm. 7; G. Spangemacher, AO, S. 161, Rdn. 8; derselbe: Steuern und andere Abgaben, NWB Nr. 129/1959, S. 5 ff.; P. Selmer, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, S. 80 ff.; G. Matern, Der Begriff der Steuer und das Grundgesetz, BB 1970, 1405, 1411

5) BVerfGE 16, 147, 161; 38, 61, 80; vgl. auch P. Badura, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den verfassungsrechtlichen Grenzen wirtschaftspolitischer Gesetzgebung im sozialen Rechtsstaat, ArchÖR, Bd. 92 (1967), S. 382, 388, 389

6) So Koch in Becker-Riewald-Koch, RAO, § 1, 3 d, 2; a. A. BVerfGE 4, 7, 13, 14; 8, 274, 317; 18, 315, 328; BVerfGE, 6, 134, 138; K. H. Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschafts- u. Sozialgestaltung durch Steuergesetze, S. 17; H. Spanner, Die Steuer als Instrument der Wirtschaftslenkung, StuW 1970, Sp. 377, 378; H. Paulick, Die wirtschaftspolitische Lenkungsfunction des Steuerrechts u. ihre verfassungsmäßigen Grenzen, S. 213

Da es für die steuergesetzliche Intervention charakteristisch ist, daß der Steuerpflichtige nicht unmittelbar zu einem Verhalten gezwungen werden soll, sondern daß ihm eine gewisse Entscheidungsfreiheit eingeräumt wird, die naturgemäß immer durch die finanzielle Leistungsfähigkeit beeinflusst ist, kann der vorgeschlagenen Bodenzuwachsststeuer auch nicht entgegengehalten werden, sie leide an einer rechtsstaatlich bedenklichen Unschärfe des Eingriffs auf der sekundären Stufe der Intervention ¹⁾, weil es vermögenden Grundeigentümern möglich sei, sich durch Aufwendung finanzieller Mittel dem Interventionserfolg zu entziehen ²⁾. Das BVerfG hat hierzu erst jüngst festgestellt ³⁾, daß sich das Gebot der Meßbarkeit und Berechenbarkeit steuergesetzlicher Eingriffe nur auf den Steuertatbestand und nicht auf die Steuerwirkung bezieht und daß die prognostische Unsicherheit über den Lenkungserfolg, die auch außersteuerlichen Lenkungsmaßnahmen anhafte, den Gesetzgeber lediglich zur Vorsicht bei der Verwendung des Steuerrechts für wirtschaftslenkende Maßnahmen verpflichte. Nach der von Friauf vertretenen Ansicht müßte man im Ergebnis, was ernsthaft niemand tut, die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Intervention durch Steuergesetze überhaupt bestreiten, weil die von ihm kritisierte Unschärfe des Eingriffs eine strukturelle Eigenart solcher Gesetze ist.

Einwände aus dem von Friauf in die Diskussion eingeführten Gesichtspunkt der Eingriffsunschärfe interventionistischer Steuergesetze sind dagegen dort berechtigt, wo sich mit Hilfe der Steuer auf Grund ihres globalen Charakters der angestrebte Erfolg nicht präzise genug erreichen läßt, wo also die Eingriffsunschärfe in eine verfassungsrechtlich relevante Ungeeignetheit der Abgabe umschlägt, was aber nach

1) Dazu K.H.Friauf, Verfassungsrechtl.Grenzen der Wirtschaftslenkung u. Sozialgestaltung durch Steuergesetze, S.35

2) So K.H.Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze, S.34 für die insoweit vergleichbare Baulandsteuer; derselbe: Steuergesetzgebung als Instrument d. Bodenordnung, DVBl.1972, 652, 657

3) BVerfGE, 38, 61, 82; vgl. auch P.Selmer, Steuerinterventionismus u. Verfassungsrecht, S.213

der Rechtssprechung des BVerfG im Ergebnis erst dann der Fall ist, wenn sich eine Regelung schon ex ante als völlig ungeeignet erweist ¹⁾. Dort taucht dann auch die Frage der Gleichheitssatzverletzung auf, weil die Gefahr naheliegt, daß die zu ordnenden Lebensverhältnisse nicht sorgfältig genug eingegrenzt wurden oder auch steuerrechtlich nicht faßbar sind und somit Ungleiches gleich behandelt wird.

Entgegen der Auffassung von Friauf ²⁾ kann aber für den Bereich des Bodens festgestellt werden, daß, wie auch die Bodenmarktanalyse ³⁾ ergeben hat, ein grundsätzliches öffentliches Interesse daran besteht, daß baureifes Gelände generell einer plangerechten Nutzung zugeführt wird, jedenfalls in Zeiten steigender Bodenpreise und nur dann entfaltet die Bodenwertzuwachssteuer ihre interventionistische Wirkung. Es kommt also durchaus darauf an, einen quantitativen Nutzungs- und Verkaufsdruck und damit einen Globalerfolg zu erzielen, der durch die Möglichkeit zum Erlaß von Baugeboten dort ergänzt wird, wo es aus stadtplanerischen oder bodenmarktpolitischen Gründen auf die sofortige gezielte Nutzung eines Grundstücks ankommt.

Im übrigen ist auch die Bodenwertzuwachssteuer in zweifacher Weise dem unterschiedlichen Grad der Dringlichkeit der Nutzung angepaßt, nämlich einmal durch die nach Grundstücksgröße gestaffelten Freibeträge ⁴⁾ und zum anderen dadurch, daß der Wertzuwachs und damit auch die Steuerbelastung um so größer ist, je mehr ein Grundstück oder eine bestimmte Art von Grundstücken auf dem Markt nachgefragt werden.

Abschließend sei bemerkt, daß auch die sog. Erfahrungen mit der Baulandsteuer nach der oben im einzelnen gegebenen Begründung ⁵⁾ keine negative Tauglichkeitsprognose rechtfertigen, die den Vorwurf der Ungeeignetheit begründen könnte, zumal die hier vorgeschlagene Bodenwertzuwachs-

1) BVerfGE, 16, 147, 181; 17, 306, 317; 19, 119, 126; 25, 1, 12 f., 17f; 29, 402, 410; 30, 250, 262, 263; vgl. auch M. Gentz, Die Verhältnismäßigkeit von Grundrechtseingriffen, NJW 1968, 1600, 1603; E. Grabitz, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit i. d. Rechtssprechung d. Bundesverfassungsgerichts, AöR 98 (1973), S. 568, 571 ff.; Krit. zur Rechtsprechung des BVerfG M. Kloepfer, Das Geeignetheitsgebot bei wirtschaftslenkenden Steuergesetzen, NJW 1971, 1685 ff.

2) Steuergesetzgebung als Instrument der Bodenordnung, DVBl. 1972, 552, 557

3) Vgl. oben S. 22 ff

4) Dazu oben S. 82

5) Vgl. S. 80, Fußn. 2

steuer in vielen Punkten anders konstruiert und in den Kontext einer umfassenden Bodenmarktreform gestellt ist.

II. Abschnitt

Die Eigentumsgarantie

Das BVerfG hat sich bisher nur sehr zurückhaltend und orientiert am fiskalischen Steuerbegriff zu der Frage geäußert, ob und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen Steuergesetze die Eigentumsgarantie verletzen können. Während sich das Gericht früher auf die Formulierung beschränkte, die Eigentumsgarantie schütze nicht gegen die Auferlegung von Geldleistungspflichten ¹⁾, hat es diese Rechtsprechung in jüngster Zeit dahin modifiziert, daß Steuergesetze die Eigentumsgarantie zwar im Grundsatz unberührt ließen, daß aber ein Verstoß gegen Art.14 GG dann in Betracht kommen könne, wenn die Geldleistungsverpflichtung den Schuldner übermäßig belaste und seine Vermögensverhältnisse grundlegend beeinträchtige ²⁾. Ob in diesem Zusammenhang ein Beschluß des Dreierausschusses des 1.Senats des BVerfG vom 21.1.1969 ³⁾, in dem ausgeführt wird, daß die Eigentumsgarantie so lange nicht verletzt sei, als die Substanz durch die Besteuerung unangestastet bleibe, eine Neuorientierung dieser Rechtsprechung bedeutet ⁴⁾, ist zumindest zweifelhaft ⁵⁾.

Dem gegenüber hat sich heute in der Literatur ⁶⁾, gefördert nicht zuletzt durch die ständige Zunahme interventionistischer Steuergesetze, die den Vermögenszusammenhang durchbrechen und auf einzelne

1) BVerfGE, 4, 7, 17; 8, 274, 330; ebenso BverwGE, 6, 247, 266; 12, 140, 162; BFHE 92, 495, 505

2) BVerfGE, 10, 89, 116; 14, 221, 241; 19, 119, 128; 19, 253, 268; 23, 288, 314, 315; 27, 111, 131; 28, 119, 142; 30, 250, 271 f.

3) 1 BvR 346, 598/68 = HFR 1969, 347 (Nr.339)

4) So F.Klein, Bodenwertzuwachssteuer u.Art.14 d.Grundgesetzes, DÖV 1973, 433, 435

5) E.Schmidt-Assmann, Grundfragen d.Städtebaurechts, S.315, Fußn.82

6) Vgl.ausführlich P.Selmer, Steuerinterventionismus u.Verfassungsrecht, S.336 ff. insbesondere 341 u.das oben S.103 Fußn.2 angegebene Schrifttum

Eigentumsobjekte in ganz bestimmter Weise einwirken, mehr und mehr die Auffassung durchgesetzt, daß der Gesetzgeber aus Gründen der Schrankenparallelität bei derartigen Gesetzen denselben Voraussetzungen genügen muß, die er auch bei Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums im außersteuerlichen Bereich zu beachten hat ¹⁾, wobei allerdings den steuergesetzlichen Besonderheiten Rechnung getragen werden muß. Dieser zutreffende Ausgangspunkt wird auch der vorliegenden Untersuchung zugrundegelegt, ohne daß hier auf die dogmatische Begründung im einzelnen näher eingegangen werden kann ²⁾.

Soll die Eigentumsgarantie danach ihre Schutzfunktion wirksam entfalten, so muß es dem Steuergesetzgeber grundsätzlich untersagt sein, Eigentumsgegenstände nach und nach durch substanverzehrende Steuern zu liquidieren, denn andernfalls wird die Privatnützigkeit und die mit dem Eigentum im Grundsatz garantierte Verfügungsfreiheit, die auch das Nichtverkaufenwollen mit umfaßt, infragegestellt und damit in den Wesensgehalt des Eigentums eingegriffen ³⁾.

Dies bedeutet aber nicht, daß jede Steuer, die, wie wohl in vielen Fällen auch die vorgeschlagene Bodenwertzuwachssteuer, nicht aus dem Ertrag des Steuerobjektes finanziert werden kann, schon aus diesem Grunde verfassungswidrig wäre, weil nicht schon damit alleine bei einer Objektsteuer ein Substanzeingriff indiziert ist. Dies hat auch der BFH ⁴⁾ zu der insoweit gleichgelagerten Problematik der früheren Baulandsteuer festgestellt und gilt auch für andere Objektsteuern, u.a. die Grundsteuer ⁵⁾, die gegenwärtig z.B. bei unbebauten Grund-

1) Vgl.dazu schon oben S.103 f.

2) Vgl.dazu P.Selmer, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, S.336 ff. und das oben S.103, Fußn.2, angegebene Schrifttum

3) Vgl. auch W.Rüfner, Die Eigentumsgarantie als Grenze der Besteuerung, DVBl.1970, 681, 682; K.Vogel, Finanzverfassung und politisches Ermessen, S.43; K.H.Friauf, Steuergesetzgebung als Instrument der Bodenordnung, DVBl. 1972, 652, 658; M.Troll, Grund und Boden - Politik und Steuern, S.97; F.Klein, Bodenwertzuwachssteuer und Art.14 des Grundgesetzes, DÖV 1973, 433, 439

4) BFH, BStBl. 1968, Teil II, S.620, 623; vgl.auch BVerfG NJW 1976, S.101

5) Vgl.Gürsching-Stenger, GrStG, § 26a, Anm.73 u.BVerfG, 2, 237, 263; BVerwGE, 9, 238, 239 und BFHE 78, 124, 125

stücken zu einer relativ starken Belastung führt ¹⁾, ohne daß diese Belastung im Regelfall durch die Grundstückserträge finanziert werden kann. Entscheidend für die Frage, ob ein Eingriff in die Eigentumssubstanz vorliegt, ist vielmehr die konkrete Ausgestaltung und Höhe der Steuer und die dadurch verursachten Steuerwirkungen, wobei nochmals darauf hingewiesen werden soll, daß der abgabenrechtliche Zugriff auf Bodenwertsteigerungen im Grundsatz verfassungslegitim ist, ja vom GG geradezu gefordert wird ²⁾.

Ebenso ist die Unterscheidung zwischen konsolidiertem und im Erwerb begriffenem Eigentum ³⁾ für die eigentumsrechtliche Beurteilung der Bodenwertzuwachssteuer unergiebig, weil der Eigentümer, will er sein Grundstück nicht verkaufen, auf den Wertzuwachs isoliert keinen Zugriff hat, dieser somit untrennbar mit dem konsolidierten Eigentum verbunden und zunächst, abgesehen von einer erhöhten Beleihbarkeit, nur eine fiktive Größe ist, wenngleich es sich, entgegen der Auffassung von Friauf ⁴⁾ durchaus um einen substantiellen Gewinn handelt, der allerdings einer verstärkten Sozialpflichtigkeit unterworfen werden kann. Deren Grenzen wiederum müssen aber dort gezogen werden, wo Bodeneigentümer in einer Vielzahl von Fällen gezwungen würden, das besteuerte Grundstück aufzugeben, weil sie weder im Stande sind, sich der Besteuerung zu entziehen, noch die Steuer aus laufendem Einkommen oder Erträgen ohne übermäßige und deshalb unzumutbare Inanspruchnahme zu finanzieren. Dies ist das eigentumsrechtliche Hauptproblem bei Schaffung einer Bodenwertzuwachssteuer.

Zu fragen ist daher, ob die hier vorgeschlagene Bodenwertzuwachssteuer diese Zumutbarkeitsschwelle überschreitet.

1) Vgl.dazu das oben S.83, Fußn.1 angegebene Schrifttum

2) Vgl.dazu oben S.105 ff.

3) Dazu E.Schmidt-Assmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S.315; W.Rüfner, Die Eigentumsgarantie als Grenze der Besteuerung, DVBl. 1970, 881, 882; J.Faehling, Die Eigentumsgewährleistung durch Art.14 GG als Schranke der Besteuerung, S.39 ff.

4) K.H.Friauf, Steuergesetzgebung als Instrument der Bodenordnung, DVBl.1972, 652, 658

Dies kann aber verneint werden. Der vorgesehene Freibetrag sowie die Begrenzung des Steuersatzes auf höchstens 50 % des ermittelten Wertzuwachses verhindert nicht nur die Besteuerung inflationärer Scheingewinne, sondern hält auch die Belastung in vertretbaren Grenzen, vor allem, wenn man berücksichtigt, daß der Anstieg des Bodenpreinsniveaus durch die Gesamtheit der vorgeschlagenen Maßnahmen in Zukunft verlangsamt werden wird.

Entscheidend ist aber, daß sich der Eigentümer der Steuer durch plangerechte Nutzung entziehen kann ¹⁾. Bedenken, daß dies vielen Eigentümern aus finanziellen Gründen nicht möglich sei, ist folgendes entgegenzuhalten: durch die Möglichkeit der Anzeige der Eigennutzung und die dadurch erreichbare Steuerstundung bis hin zum Steuererlaß dürfte einmal die Zahl solcher Eigentümer, die durch die Bodenwertzuwachssteuer an einer Eigennutzung ihres Grundstücks gehindert würden, erheblich reduziert werden. Soweit nur auf kürzere Frist die Steuer nicht finanziert werden kann, erscheint durchaus auch eine Kreditfinanzierung als Überbrückung zumutbar. Besteht dagegen auf längere Sicht keine Möglichkeit zur Finanzierung der Steuer, noch zu einer plangerechten Nutzung des Grundstücks, so ist es sowohl wirtschaftlich sinnvoll als auch verfassungsrechtlich zumutbar, das Grundstück durch Dritte, etwa im Wege des Erbbaurechts nutzen zu lassen oder mit Dritten gemeinsam zu nutzen. Auch erscheint angesichts der besonderen Sozialpflichtigkeit des Bodeneigentums ²⁾ eine Teilveräußerung größerer Grundstücke, bei denen sich auch die Steuer einschneidender auswirkt, zur Finanzierung der Nutzung des Restgrundstückes zumutbar, weil dadurch letztlich dessen Privatnützigkeit gefördert wird und ein wirtschaftlich denkender Eigentümer ohnehin so verfahren würde, wenn er zur Bebauung des gesamten Grundstücks außerstande ist.

Schließlich muß auch § 227 Abs.1 AO, wonach Steuern ganz oder zum Teil erlassen werden können, wenn ihre Einziehung im Einzelfall un-

1) So auch für die insoweit vergleichbare Baulandsteuer W.Rüfner, Die Eigentumsgarantie als Grenze der Besteuerung, DVBl.1970, 881, 883

2) Dazu oben S.105 ff.

billig wäre, in die Betrachtung mit einbezogen werden ¹⁾. Verbleibt danach ein kleinerer Kreis von Eigentümern, der trotzdem zur Aufgabe des Grundstücks gezwungen ist, so ist dies verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, denn bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung von Steuerwirkungen muß es genügen, daß sie sich angesichts des zulässigerweise typisierenden Charakters steuergesetzlicher Regelungen im Normalfall im Rahmen der von der Verfassung gezogenen Grenzen halten ²⁾, was durch die hier vorgeschlagene Ausgestaltung der Steuer unter Berücksichtigung dessen, was dem Eigentümer zur Vermeidung der Steuer zumutbar ist, als gewährleistet erscheint.

Auch dem Sozialstaatsprinzip ³⁾, das hier als Gebot sozialer Steuerpolitik ⁴⁾ virulent wird und den Gesetzgeber verpflichtet, die steuerliche Leistungsfähigkeit soweit wie möglich zu berücksichtigen ⁵⁾, wird die vorgeschlagene Steuergestaltung gerecht.

Die Rechtssprechung räumt dem Gesetzgeber insoweit einen sehr weiten Gestaltungsspielraum ein. So hat das BVerfG ⁶⁾ ausgesprochen, daß das Sozialstaatsprinzip nur dann verletzt und zur Nichtigkeit der betreffenden gesetzlichen Regelung führt, wenn der Gesetzgeber seine Pflicht, die soziale und rechtsstaatliche Ordnung zu verwirklichen, willkürlich versäumt. Daran anknüpfend hat auch der BFH ⁷⁾ zur Baulandsteuer ausgeführt, daß die Steuer Massenvorgänge des Wirtschaftslebens erfasse und deshalb sehr weitgehend typisieren dürfe bis hin zur Außerachtlassung der Besonderheiten ganzer Gruppen von Steuerpflichtigen. Außerdem weist das Gericht auf die vom BVerfG anerkannte ⁸⁾ Sonderstellung von Objektsteuern hin, die vom Grundgesetz in ihrer herkömmlichen Form übernommen worden seien und naturgemäß losgelöst von der persönlichen Leistungsfähigkeit erhoben würden. Der BayVGH ⁹⁾ schließlich hat allein die Billigkeitsregelung

1) Vgl. auch VGH, n.F., 16, 10, 14

2) Vgl. BVerfGE 21, 11, 27; BFH, BStBl. 1968, Teil II, S. 620, 627

3) Vgl. Art. 20 Abs. 1 und 28 Abs. 1 GG

4) BVerfGE 13, 331, 347; 27, 111, 131

5) Vgl. BVerfGE 8, 211, 212; 12, 140, 152

6) BVerfGE, 1, 97, 105

7) BFH, BStBl. 1968, Teil II, S. 620, 627

8) Vgl. BVerfGE, 2, 237, 263

9) VGH, n.F., 16, 10, 14

in § 131 Abs.1 AO a.F. als ausreichend angesehen, um verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf das Sozialstaatsprinzip auszuräumen.

Diesen Anforderungen vermag die vorgeschlagene Steuer sicher zu genügen, da sie, soweit dies mit Rücksicht auf ihre bodenpolitische Wirksamkeit und ihren Charakter als Objektsteuer überhaupt möglich ist, auf die Belange sozial schwächerer Bodeneigentümer zugeschnitten ist.

Aber auch, wenn man das Sozialstaatsprinzip mit Rücksicht auf den interventionistischen Charakter der Bodenwertzuwachssteuer stärker aktualisieren will ¹⁾, bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Der Gesetzgeber ist nämlich vor die Aufgabe gestellt, das Sozialstaatsprinzip in zweifacher Richtung zu verwirklichen, nämlich einmal, den Bodenmarkt so zu organisieren, daß sozial schädliche Folgen der bisherigen Bodenpreisentwicklung vermieden werden, zum anderen dabei seinerseits dem Sozialstaatsprinzip Rechnung zu tragen. Löst der Gesetzgeber diese Kollision wie vorgeschlagen, so hat er den Grundeigentümerinteressen soweit Rechnung getragen, daß seine Regelung als angemessener und verfassungskonformer Interessenausgleich angesehen werden kann.

III. Abschnitt

Der Gleichheitssatz ²⁾

Unter dem Gesichtspunkt der verfassungsrechtlich gebotenen Gleichbehandlung aller von der Steuer betroffenen Grundeigentümer soll nochmals kurz der bereits erwähnte Einwand aufgegriffen werden, die Bodenwertzuwachssteuer treffe die Bodeneigentümer ungleich, je nach-

1) In diese Richtung P.Selmer, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, S.343

2) Zur Anwendbarkeit des Gleichheitssatzes im Steuerrecht, BVerfGE 6, 55, 70; 8, 51, 64 ff.; 13, 331, 338 ff.; 19, 101, 111; 21, 12, 26, 27; H. Spanner, Die Steuer als Instrument der Wirtschaftslenkung, StuW, Sp. 377, 389; H.Paulick, Die wirtschaftspolitische Lenkungsfunktion d.Steuers und ihre verfassungsmäßigen Grenzen, S.221

dem, ob sie sich nach ihrer sonstigen Vermögenslage der Steuerwirkung entziehen könnten oder nicht. Zur Entkräftung dieses Arguments kann jedoch auf das Umsatzsteuerurteil des BVerfG ¹⁾ verwiesen werden, in dem das Gericht ausführt, daß gerade bei Steuergesetzen eine gewisse Ungleichheit der wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Steuerschuldner unvermeidbar und hinzunehmen sei. Ein solches ungleiches Betroffen-sein ist auch sonst bei Objektsteuern zu beobachten, ohne daß hieraus verfassungsrechtliche Bedenken hergeleitet werden könnten ²⁾. Im Grunde gilt hier das Gleiche, was schon bei der Prüfung der Rechtsstaatlichkeit der Bodenwertzuwachssteuer festgestellt wurde, nämlich, daß diese Form der ungleichen Steuerwirkung in der Natur und zwar nicht nur interventionistischer Steuergesetze, angelegt ist und verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden kann.

Eine andere, im Zusammenhang mit dem Gleichbehandlungsgebot relevante Frage ist die, ob Art.3 GG es gestattet, den Wertzuwachs bei Grund und Boden anders zu behandeln als bei sonstigen Vermögensgegenständen und wenn ja, ob bei Bauland im Unterschied zu anderen Grundstücken auch der nicht realisierte Wertzuwachs besteuert werden darf.

Der Gesetzgeber ist durch den Gleichheitssatz gehalten, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches verschieden zu behandeln. Bei der Bestimmung des Vergleichspaares kommt dem Gesetzgeber aber eine weitgehende Gestaltungsfreiheit zu, die erst dort ihre Grenzen findet, wo tatsächliche Gleichheiten oder Ungleichheiten unberücksichtigt geblieben sind, die bei einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise Berücksichtigung finden mußten. Innerhalb dieser Grenzen ist der Gesetzgeber frei, die Merkmale des Vergleichspaares zu wählen, an denen er Gleichheit oder Ungleichheit einer gesetzlichen Regelung orientiert. Nur wenn seine Differenzierung nicht sachgerechten Überlegungen entspricht, ist sie verfassungsrechtlich zu beanstanden ³⁾.

1) BVerfGE, 21, 12, 27

2) Vgl. auch BFH, BStBl.1968, Teil II, S.620, 627

3) Vgl. BVerfGE, 1, 14, 52; 3, 225, 240; 4, 7, 18; 4, 352, 357; 9, 201, 206; 18, 38, 46

Ansatzpunkt für eine Sonderbehandlung des Bodenwertzuwachses ist einmal die strukturelle Besonderheit des Bodenmarktes. Bebaubarer Boden ist, wie schon aufgezeigt ¹⁾, aus einer Reihe von Gründen nur sehr begrenzt vermehrbar ²⁾. Dies hat zu einem chronischen Nachfrageüberhang geführt, der lange Zeit ganz erhebliche Bodenpreisssteigerungen bewirkte und in konjunkturellen Aufschwungphasen erneut bewirken wird. Der damit verbundene Wertzuwachs, aber auch die besondere Werbeständigkeit des Bodens sind wiederum Anlaß zu zusätzlicher spekulativer und anlageorientierter Bodennachfrage.

Dem steht die besondere volkswirtschaftliche und soziale Bedeutung des Bodeneigentums gegenüber, die vor allem auf seiner Unentbehrlichkeit basiert. Beides, strukturelle Eigenart und gesamtgesellschaftliche Bedeutung des Grund und Bodens zwingen den Gesetzgeber im Interesse einer gerechten Rechts- und Gesellschaftsordnung "die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen, als bei anderen Vermögensgütern" ³⁾. Hierdurch werden also nicht, wie Friauf meint ⁴⁾, neue Ungleichheiten geschaffen, sondern es wird lediglich bestehenden immanenten Unterschieden Rechnung getragen. So gesehen würde der Gesetzgeber sachgerecht differenzieren, wenn er versuchen würde, die Bodennachfrage durch Besteuerung des Bodenwertzuwachses einzudämmen.

Dies soll nach den gemachten Vorschlägen grundsätzlich durch die Besteuerung realisierter Bodenwertzuwächse im Rahmen der Einkommensteuer erreicht werden. Es hat aber wiederum sachgerechte Gründe, die gerade in der Baulandqualität der fraglichen Grundstücke begründet liegen, wenn bei unbebauten, baureifen Grundstücken auch der nicht realisierte Bodenwertzuwachs besteuert wird und die Steuerleistung

1) Vgl. oben S.22

2) Vgl. auch C.H.Uhle, Preisstopp für Bauland im Bereich von Entlastungsstädten, VerwArch Bd.54 (1963), S.345, 359

3) BVerfGE, 21, 73, 84

4) K.H.Friauf, Steuergesetzgebung als Instrument der Bodenordnung, DVBl.1972, 652, 658

auf eine evtl. später bei der Veräußerung des Grundstückes anfallende Einkommensteuer angerechnet wird. Die Bodenwertzuwachssteuer erfüllt nämlich nicht nur die Aufgabe der Bodenwertabschöpfung, sondern in erster Linie die nur bei Bauland nützliche und notwendige Funktion, den Eigentümer entweder zur alsbaldigen Nutzung oder zum Verkauf seines Grundstückes zu veranlassen. Darüberhinaus wäre eine Besteuerung des Veräußerungserlöses unbebauter, baureifer Grundstücke bodenmarktpolitisch äußerst unzweckmäßig, weil sie die Zurückhaltung des benötigten Baubodens fördern würde. Somit ist auch die unterschiedliche steuerliche Behandlung unbebauter, baureifer Grundstücke, da sachlich gerechtfertigt, aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht zu beanstanden 1) 2).

-
- 1) Da es sich bei der Bodenwertzuwachssteuer um eine Objektsteuer handelt, deren Ertrag den Gemeinden zufließen soll, deren Ertragshoheit im GG nicht geregelt ist, gilt für die Frage der Ertragshoheit das Gleiche wie für den Planungswertausgleich; vgl. oben S.99 ff. Entsprechendes gilt für die Gesetzgebungskompetenz des Bundes, die Art.105 Abs.2 GG zu entnehmen ist.
 - 2) Die einkommensteuerrechtliche Erfassung realisierter Bodenwertsteigerungen wurde keiner gesonderten verfassungsrechtlichen Beurteilung unterzogen, weil sie unproblematisch erscheint. Insbesondere ist die Gefahr der Besteuerung inflationärer Scheingewinne sowie einer übermäßigen Progression durch die Ermäßigung und Degression des Steuersatzes ab dem 5. Jahr der Anschaffung Rechnung getragen. Was den Gleichheitssatz anlangt, so kann auf die diesbezüglichen Ausführungen zur Bodenwertzuwachssteuer auf S.134 ff. verwiesen werden.

6. Kapitel

Zusammenfassung

Die Bodenmarktanalyse hat ergeben, daß der Bodenmarkt strukturelle Mängel und Besonderheiten aufweist, daß er von besonderer volkswirtschaftlicher und gesamtgesellschaftlicher Bedeutung ist und daß diesen Gegebenheiten das bisherige boden- und abgabenrechtliche Instrumentarium nur ungenügend Rechnung trägt, somit ein neuer rechtlicher Rahmen zur Steuerung des Bodenmarktes erforderlich ist.

Dazu erscheinen folgende Maßnahmen als geeignet:

1. Vorkaufsrecht und Baugebot sollten, mehr noch als dies durch die Baugesetznovelle geschehen ist, als Instrumente der Bodenmarkt- und Bodenpreisbeeinflussung gesehen und dementsprechend ausgestaltet werden.
2. Die Bodenwertabschöpfung als Instrument zur Reduzierung der Bodennachfrage sollte grundsätzlich durch eine einkommensteuerrechtliche Erfassung der Gewinne aus der Veräußerung von Grund und Boden erfolgen, wie dies schon gegenwärtig bei Grundstücken

die zu einem Betriebsvermögen gehören, geschieht.

3. Der planungsbedingte Bodenmehrwert sollte durch eine Ausgleichs-
abgabe, die grundsätzlich im Zeitpunkt der Baureife entsteht und
fällig wird, abgeschöpft werden. Die Ermittlung des Planungsmehr-
wertes wird den Finanzämtern übertragen. Es empfiehlt sich nicht,
die durch beitragspflichtige Vorhaben der Gemeinde verursachten
Bodenwertsteigerungen in diese Ausgleichsregelung mit einzubeziehen.

Die Abschöpfungsquote könnte ca. 80 % betragen, wobei unsozialen
und eigentumsrechtlich bedenklichen Vertreibungseffekten durch
eine entsprechende Ausgestaltung dieser Ausgleichsabgabe Rechnung
getragen werden muß.

Korrespondierende Regelungen beim Vorkaufs- und Enteignungsrecht
mit dem Ziel, den Verkaufspreis bzw. den Entschädigungsbetrag
herabzusetzen, erscheinen überflüssig.

4. Erfolgreiche Bodenmarktpolitik muß neben der Reduzierung der Bo-
dennachfrage auf die Nutzung des vorhandenen Baubodens hinwirken.
Dazu ist neben der Erhebung des Planungswertausgleiches die Be-
steuerung auch des nicht realisierten Bodenwertzuwachses bei unbe-
bauten, baureifen Grundstücken erforderlich, um einen entsprechen-
den Nutzungs- und Angebotsdruck zu erzielen. Dies kann durch eine,
auf einer aktualisierten Einheitsbewertung aufbauenden Bodenwert-
zuwachssteuer geschehen.
5. Um eine rechtzeitige Bodenmobilität zu fördern, empfiehlt sich
die Abschaffung von § 69 Abs.2 BewG.
6. Voraussetzung für eine Neugestaltung der abgabenrechtlichen
Rahmenbedingungen des Bodenmarktes ist eine Neuordnung der
Bodenbewertung, die eine zeitnahe Bodenwertermittlung ermöglicht.
Dazu ist es erforderlich, den Bewertungsrythmus zu verkürzen
sowie für die Bewertung bebauter Grundstücke einheitlich ein ver-

einfachtes Sachwertverfahren zu verwenden, wodurch der Einsatz von EDV-Anlagen wesentlich erleichtert und der Bewertungsaufwand entscheidend vermindert werden kann.

7. Die zur Neuordnung des Bodenmarktes im einzelnen gemachten Vorschläge erwiesen sich als verfassungskonform. Dies bestätigt die Elastizität und Anpassungsfähigkeit der durch das Grundgesetz vorgegebenen Eigentumsordnung.

LITERATURVERZEICHNIS

- Anschütz, Gerh. Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11.Aug.1919, unveränderter Nachdruck der 14. Aufl.1933, Bad Homburg v.d.H.1960
- Arndt, Erich Wohnungsbau und städtische Bodenreform, Hamburg 1950
- Badura, Peter Eigentum im Verfassungsrecht der Gegenwart, Verhandlungen des 49.Deutschen Juristentages, Bd.2 Sitzungsberichte, 2.Teilband N-U, München 1972
- ders. Der verfassungsrechtliche Rahmen der Baugesetznovelle, Protokoll Nr. 33 des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 7.Wahlperiode, S.94 ff.
- Baumeister, Ludger Städtebauförderungsgesetz
Baumeister, Heinz Kommentar, Münster 1971
Hermann
- Becker, Enno RAO, Bd.1, 9. Aufl.1963
Riewald, Alfred
Koch, Karl
- Bernoulli, H. Die Stadt und ihr Boden, 2. Aufl., Erlenbach, Zürich 1949
- BewRGr. Richtlinien für die Bewertung des Grundvermögens vom 19.9.1968, BAnz.Nr. 183, Beilage BStBl.I S.890
- Bielenberg, Walter Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften im städtebaulichen Bereich, Verhandlungen des 49.Deutschen Juristentages, Bd.1, München 1972; zit.Gutachten
- ders. Reform des Städtebaurechts und der Bodenordnung in Stufen, Schriftenreihe der Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen e.V., GEWOS, Hamburg 1969; zit. Reform in Stufen
- ders. Städtebauförderungsgesetz
Kommentar, Losebls., München 1973

- von Bockelberg, Helmut Die Eigentumsgarantie des Art.14 des Grundgesetzes als Grundlage des freiheitlichen und sozialen Rechtsstaates und die mögliche Aushöhlung dieser Garantie durch das Steuerrecht, Der Betrieb 1973, 669 ff.
- Bodenordnung? Vorschläge zur Verbesserung der Sozialfunktion des Bodens, hrsg.von v.Folker Schreiber, Stuttgart 1969
- Bodenordnung und Bodenpolitik Hrsg.Reiner Thoss, Institut für Wohnungs- und Siedlungswesen der westfälischen Wilhelms-Universität, Bd.78, Münster 1972
- Bodenrechtsreform im sozialen Rechtsstaat GEWOS-Schriftenreihe, neue Folge, Nr. 9, Hamburg 1973
- Bohnsack, Gustav Gesellschaft, Raumordnung, Städtebau, Grund und Boden, Karlsruhe 1967
- Bräuer, Karl Versuch einer Neugruppierung der Steuerformen, Beiträge zur Finanzwissenschaft, Festgabe für G.von Schanz zum 75. Geb., hrsg.v.H.Teschemacher, Bd.2, Tübingen 1928, S.180 ff.
- Conradi, Peter Für ein soziales Bodenrecht , Frankfurt/M. 1972
Dieterich, Hartmut
Hauff, Volker
- Deutscher Städtetag Besseres Planungs- und Bodenrecht, Reihe E, DST, Beiträge zur Stadtentwicklung, Heft 2, Köln 1973
- ders. Stadtentwicklung und Bodenverfassung, Verbesserung des Bodenrechts, Vorbericht für den Arbeitskreis Bodenrecht für die 17.ordentliche Hauptversammlung des DST v. 2.-4.5.1973, zit.Stadtentwicklung und Bodenverfassung
- Dieterich, Hartmut Städtebauförderungsgesetz für die Praxis, Fahrenholtz, Christian Stuttgart 1972
- Dittus, Wilhelm Baurecht im Werden, München u.Berlin 1951
- Dittus, Wilhelm Baulandbeschaffungsgesetz, Kommentar, Zinkahn, Willy München - Berlin 1954
- Duwendag, Dieter Bodenmarkt und Bodenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Schmollers Jahrbuch für Wirtschafts- u. Sozialwissenschaften, 1971

- Dyong, Hartmut Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften im städtebaulichen Bereich? DÖV 1972, 446 ff.
- Eberstadt, Rudolf Handbuch des Wohnungswesens und der Wohnungsfrage, 4.Aufl., Jena 1920
- Entwurf eines Baugesetzes vom 2. März 1956 Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungsbau, Bd.7, Köln 1956, S.76 ff.
- Erdmann-Grübnau Hundert Jahre städtische Grundstückspreise 1870 - 1970, Festschrift für Hermann Wandersleb, Bonn 1970, S.193 ff.
- Erman, Heinrich Die Bodenreform in der Reichsverfassung, Berlin 1930
- ders. Art.155, Bodenrecht in: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, hrsg.von H.C.Nipperdey, Bd.3, S.283 ff.
- Ernst, Werner Der vernünftige Sinn der Baulandsteuer, in: Boden, eine Dokumentation, Bd.3, Hrsg.Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Bonn 1968, S.218 ff.
- ders. Bodeneigentum und Bodenrecht, in: Bodenordnung und Bodenpolitik; vgl.dort
- ders. Bodenrecht - Fragen zur Neuordnung, Kleine Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung e.V., Köln - Mühlheim 1970
- ders. Rechtsfragen des Städtebauförderungsgesetzes, Gutachten, Düsseldorf 1970
- ders. Referat, gehalten auf dem 49. Deutschen Juristentag, in: Verhandlungen, vgl.dort, zit.Referat
- ders. Die Reform des städtischen Bodenrechts, in: W.Ernst, W.Bonczek, Zur Reform des städtischen Bodenrechts, Hannover 1971
- Ernst, Werner Bundesbaugesetz, Kommentar
Zinkahn, Willy Losebls., München, Stand Oktober 1974
Bielenberg, Walter

- | | |
|-------------------------------------|--|
| Faehling, Jürgen | Die Eigentumsgewährleistung des Art.14 des Grundgesetzes als Schranke der Besteuerung, Hamburger Diss.1965 |
| von Felde, H.W. | Die volkswirtschaftliche Problematik der Erfassung von Wertsteigerungen des Bodens, n.F.der Materialsammlung für Wohnungs- und Siedlungswesen, hrsg.von H.J.Seraphim, Köln-Braunsfeld 1954 |
| Fellner, Michael | Grundfragen des Verwaltungsverfahrens, in: Staatsbürger und Staatsgewalt, Bd.2, hrsg.von H.Külz und R.Neumann, Karlsruhe 1963 |
| Forsthoff, Ernst | Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 9.Aufl., München 1966 |
| Die Freiburger Thesen der Liberalen | Hrsg.von K.H.Flach, W.Maihofer, W.Scheel, Rheinbek b.Hamburg, 1972 |
| Friauf, Karl-Heinrich | Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze, Recht und Staat, Heft 325/326, Tübingen 1966 |
| Fritz, Walter | Ideen zur Sozialisierung des Bodens, Diss.Zürich 1970 |
| Fuchs | Die Beschaffung von Baugelände, in: Albert Gut, Der Wohnungsbau in Deutschland nach dem Weltkriege, München 1928 |
| Dr.Gabler's Wirtschaftslexikon | Hrsg.H.u.R.Sellien, Bd.2, 5.Aufl., Wiesbaden 1962 |
| Gaentsch, Günter | Städtebauförderungsgesetz Kommentar, 2.Aufl., Siegburg 1972 |
| Gehrmann, Werner | Städtebauförderungsgesetz, Einführung und Kommentar, Güthersloh 1971 |
| Geiger, W. | Zur Abgrenzung der Eigentumsbeschränkungen vom Enteignungstatbestand, in: Grundeigentum - Inhalt und Schranken, Hefte der Deutschen Gesellschaft für Agrarrecht, Berlin, Bonn 1971, S.28 ff. |
| Goldstein, Günther | Der Bodenwertausgleich im Baurecht, Schriftenreihe des Deutschen Volksheimstättenwerks, Bd.4, Bonn 1956 |
| Gutachten | zur Reform der direkten Steuern, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 9, Bonn 1967 |

Gutachten	der Steuerreformkommission, Schriftenreihe des Bundesministers der Finanzen, Heft 17, Bonn 1971
Gürsching, Lorenz Stenger, Alfons	Bewertungsgesetz, Vermögenssteuergesetz, Kommentar, Bd.2, 5.Aufl., Köln 1953/1971
Gürsching, Lorenz Stenger, Alfons	Grundsteuergesetz, Losebls.Köln, Stand:Dez.1975
Halstenberg, Friedrich Lenort, Norbert Rössler, Hans-Günther	Vorteils- und Schadensausgleich im Planungsrecht, Schriften d. Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Heft 26, Köln 1958
Hamann, Andreas Lenz, Helmut	Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.Mai 1949, 3.Aufl., Neuwied, Berlin, 1970
Haman,Ulrich	Bodenwert und Stadtplanung, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V., Bd.24, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1969
Handwörterbuch des Steuerrechts	Hrsg.von W.Hartz, G.Stickrodt, W.Wöhe, G.Felix, H.Sebiger und dem Deutschen wissenschaftlichen Steuerinstitut der Steuerbevollmächtigten e.V., Bonn, Bd. 1 u. 2, München und Bonn 1972
Hattenhauer, Hans	Zur Neudefinition des Eigentumsbegriffs im Bodenrecht, in: Raum und Gesellschaft morgen, Hrsg.E.Nawroth, Köln 1969
ders.	Zur Neudefinition des Eigentumsbegriffes im Bodenrecht, in: Das Dilemma der Bodenordnung, Loccumer Protokolle, 1967,Nr.9, S.75, zit.Zur Neudefinition des Eigentumsbegriffes im Bodenrecht, in: Das Dilemma der Bodenordnung
Hedemann, Justus Wilhelm	Die Fortschritte des Zivilrechts im XIX. Jahrhundert, Zweiter Teil: Die Entwicklung des Bodenrechts von der französischen Revolution bis zur Gegenwart, Berlin 1930
Heier, Hans-Bernd	Bodenwertzuwachssteuer - kein Allheilmittel, hrsg.vom Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln 1973
Heizer, Sebastian Österreicher, Ernst	Bundesbaugesetz und Städtebauförderungsgesetz, 5. Aufl., Berlin, New York, 1973

- Hermann, Karl
Heuer, Gerhard u.a. Kommentar zur Einkommensteuer und
Körperschaftsteuer, 16.Aufl., Köln 1974,
Stand: Febr.1975\
- Hofmann, Werner Bodeneigentum und Gesellschaft, in:
Bodenordnung? S.13 ff., vgl.dort
- Hölzl, Josef Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern,
Komm., 5.Aufl., Losebls., Mch.,
Stand: Mai 1975
- Honig, Anton Grundeigentum und Bodenfreiheit,
Essen 1960
- Hübschmann
Hepp
Spitaler Kommentar zur Reichsabgabenordnung,
Finanzgerichtsordnung und den Nebengesetzen,
Bd.1, 6.Aufl., Losebls., Köln 1974
- Jellinek, Walter Verwaltungsrecht
3.Aufl., Berlin 1931
- Katzenstein, Dietrich Enteignungsrechtssprechung beim Übergang
zum Bundesbaugesetz, DÖV 1961, S.581 ff.
- Kimminich, Otto Art.14 Grundgesetz, in: Kommentar zum
Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar),
Hamburg 1950 ff.
- Klein, Friedrich Verkehrsteuern, Handbuch der Finanzwissen-
schaft, hrsg.von W.Gerloff und F.Neumark,
Bd.2, Tübingen 1956, S.601 ff.
- ders. Art.14 des Bonner Grundgesetzes als Schranke
steuergesetzlicher Intervention, in:
Theorie und Praxis des finanzpolitischen
Interventionismus, vgl. dort
- Kleinholz, Hans Städtischer Grundstücksmarkt, in: Handwörter-
buch des Städtebaus, Wohnungs- und Siedlungs-
wesens, Hrsg.Hermann Wandersleb, Stuttgart
1959, S.775 ff.
- Knirsch, Hanspeter Bodenrecht, Berlin, New York 1972
- Kohlhammer-Kommentar Kommentar zum Bundesbaugesetz, von Brügel-
mann, Grauvogel, Oedekoven, Förster, Kopp,
Pohl, Stahnke; Stuttgart, Berlin, Köln,
Mainz 1960, Stand: Mai 1975
- Kolms, Heinz Finanzwissenschaft, Bd.3, Besondere Steuer-
lehre, Berlin 1962
- Krüger, Herbert Die Bestimmung des Eigentumsinhalts
(Art.14 I S.2 GG), Hamburger Festschrift
für Friedrich Schack, Hamburg 1966, S.71 ff.

Landeshauptstadt München	Initiative für eine Neuordnung des Bodenrechts, München 1972, zit. Initiative
Lange, Hans Georg	Städtebauförderungsgesetz Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1972
Lauritzen, Lauritz	Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes, Bonn 1972
Leisner, Walter	Sozialbindung des Eigentums, Schriften zum öffentlichen Recht, Band 196, Berlin 1972
Liertz, Max	Adolf Damaschke und die deutsche Bodenreform, ihre Ziele und Weg, Düsseldorf 1948
Lindemann	Wertzuwachssteuer, Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Bd.4, Jena 1918
Lubahn, Erich	Die städtische Grundrente, Zur Kritik des Bau- und Bodenrechts, Frankfurt/Main 1952
Lütge, Friedrich	Wohnungswirtschaft, 2. Aufl., Stuttgart 1949
von Mangoldt, Herrmann Klein, Friedrich	Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Bd.1, Berlin, Frankfurt/M. 1966
von Mangoldt, Karl	Die städtische Bodenfrage, Göttingen 1907
Maunz, Theodor Dürig, Günter Herzog, Roman	Grundgesetz, Kommentar, Bd.1 und 2, München Stand: Dez.1973
Meyer, Otto Thiel, Fritz Frohberg, Günther	Enteignung von Grundeigentum, 5.Aufl., Berlin 1959
Möller, Hans	Der Boden in der politischen Ökonomie, Wiesbaden 1967
Mönter, Wilhelm Ziemer, Herbert	Zur Besteuerung der Bodenwertsteigerungen, Brief 141, hrsg.vom Institut Finanzen und Steuern, Bonn 1973

- Müller, Albrecht Ein Vorschlag zur Besteuerung der Wertsteigerungen bei Grundstücken, in: Bodenordnung?, S.43 ff., vgl.dort
- Müller, H.K.R. Die städtische Grundrente und die Bewertung von Baugrundstücken, Tübingen 1952
- Müller, Horst Gedanken über Bodeneigentum und Städtebau, Festschrift für Fritz von Hippel zum 70.Geb., Tübingen 1967
- Müller, Wolfgang Die Ordnung des Baubodenmarktes in der BRD, Diss. Tübingen 1963
- Nawiasky, Hans
Leusser, Claus
Schweiger, Karl
Zacher, Hans Die Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 2.Aufl., München 1971, Stand: Sept.1971
- Nawroth, Edgar Kommunalisierung des Bodens, Kirche und Gesellschaft, Heft 21, Hrsg. von der kath.sozialwissenschaftlichen Zentralstelle, Mönchengladbach 1975
- von Nell-Breuning, Oswald Besteuerung des Bodenwertzuwachses? Aktuelle Schriftenreihe des Deutschen Volksheimstättenwerks e.V., Köln 1972, S.13 ff.
- ders. Gerechter Bodenpreis, Schriftenreihe Freiheit und Ordnung, Nr.72, Mannheim, Ludwigshafen 1970
- ders. Der Planungswertausgleich, Grundfragen der Baugesetzgebung, Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungsbau, Bd.11, Bonn 1958, S.18 ff.
- ders. Steuern als Instrumente der Bodenpolitik, in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, S.313 ff., vgl. dort
- Neuffer, Martin Städte für alle, Entwurf einer Städtepolitik, Hamburg 1970
- Neuordnung des
Bodenrechts hrsg.von der CSU-Landesleitung, München 1974
- Ohlmer, Henning
Walper, Karl-Heinz Eine bessere Bodenverfassung - aber wie? Kleine Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Heft 13, 1969

- Olearius, Gotthard
v.Dietzl, Konstantin^o Bodenreform, in: Evang. Staatslexikon,
Hrsg.v. H.Kunst u. S.Grundmann, Stuttgart
1966 (Zitat in d. 2. Aufl., 1975 nicht
enthalten)
- Ostendorf, Bernhard Einführung einer Bodenwertzuwachssteuer -
Aufhebung der Grunderwerbsteuer und Wegfall
der einkommensteuerrechtlichen Erfassung
von Bodenwertgewinnen, FinR 1971, S.137 ff.
- Paul, Theodor Privates Grundeigentum und Bodenpolitik,
in: Bodenordnung und Bodenpolitik, S.97 ff.,
vgl. dort
- Paulick, Heinz Die wirtschaftspolitische Lenkungsfunktion
des Steuerrechts und ihre verfassungsmäßigen
Grenzen, in: Theorie und Praxis des finanz-
politischen Interventionismus, vgl. dort
- Peters, K.H. Die Bodenreform
Hamburg 1971
- Pfannschmidt, Martin Die Bodenrente in Raum, Wirtschaft und
Raumpolitik, Bremen-Horn 1953
- Pfeiffer, Ulrich Ansätze für eine bodenpolitische Konzeption,
in: Bodenordnung und Bodenpolitik, S.50 ff.
- dern. Überlegungen zur Theorie der Steuerung der
Bodennutzung, in: Bodenordnung? S.29 ff.,
vgl.dort
- Pirker, Otto Kommunale Bodenpolitik
Handwörterbuch des Städtebaus, Wohnungs-
und Siedlungswesens, Hrsg.Dr.Hermann Wanders-
leb, Bd.1, Stuttgart, 1959, S.402 ff.
- Pistorius, T. Direkte Zuwachs- und Kriegsgewinnsteuer,
Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd.2,
Tübingen 1927, S.159 ff.
- Pohl, Werner Die Beeinflussung der Bodenpreise durch
steuerliche und andere staatliche Maßnahmen,
in: Bodenordnung? S.57 ff., vgl.dort
- Quecke-Busmann Reichsenteignungsrecht,
2.Aufl., Berlin 1939
- Raiser, Ludwig Verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie
und Städtebau, Universitas 1971, S.791 ff.
- Ravens, Karl Grundlagen und Perspektiven der deutschen
Bodenpolitik, in: Bodenordnung und Boden-
politik, S.32 ff., vgl. dort

- Zur Reform der
Bodenbesteuerung
- Reinhardt, Rudolf
- Reinhardt, Rudolf
Scheuner, Ulrich
- Rössler, Hans-Günther
Troll, Max
- Rössler, Rudolf
Langner, Johannes
- Scharnberg, Reinhold
- Scheuner, Ulrich
- Schmidt-Assmann,
Eberhard
- Schmidt, Reiner
- Schmidt, Werner
- Schmölders, Günter
- Schrödter, Hans
- Schulthes, Jens
- Schütz, Walter
- hrsg.vom Karl Bräuer-Institut des Bundes
der Steuerzahler, Heft 27, Bad Wörishofen
1974
- Wo liegen für den Gesetzgeber die Grenzen
gemäß Art.14 des Bonner Grundgesetzes über
Inhalt und Schranken des Eigentums zu be-
stimmen? in: Reinhardt-Scheuner, Verfassungs-
schutz des Eigentums, S.1 ff., vgl.dort
- Verfassungsschutz des Eigentums,
Tübingen 1954
- Bewertungsgesetz, Vermögenssteuergesetz,
9.Aufl., München 1972
- Schätzung und Ermittlung von Grundstücks-
werten, 2.Aufl., Neuwied, Berlin 1960
- Referat, gehalten auf dem 49. Deutschen
Juristentag, in: Verhandlungen, S.L.25
ff., vgl.dort; zit.Referat
- Grundlagen und Art der Enteignungs-
schädigung, in: Reinhardt-Scheuner,
Verfassungsschutz des Eigentums, S.63
ff., vgl.dort
- Grundfragen des Städtebaurechts,
Göttingen 1972
- Wirtschaftspolitik und Verfassung,
Baden-Baden 1971
- Liegenschaftswesen in den kreisangehörigen
Gemeinden, Handbuch der kommunalen Wissen-
schaft und Praxis, Bd.3, Berlin, Göttingen,
Heidelberg, 1959, zit.Liegenschaftswesen
- Allgemeine Steuerlehre,
4.Aufl., Berlin 1965
- Bundesbaugesetz, Kommentar,
3.Aufl., München 1973
- Die Höhe der Enteignungsentschädigung vom
Preußischen Enteignungsgesetz bis zum
Bundesbaugesetz, Dt.Volksheimstättenwerk,
Wissenschaftl.Reihe, Folge 17, Köln 1965
- Bundesbaugesetz, Initiativgesetzentwurf
im Bundestag, DWW 1956, 42

- Schütz, Walter
Frohberg, Günther Kommentar zum Bundesbaugesetz, 3. Aufl.,
Neuwied-Berlin, 1970
- Seele, Walter Stellungnahme zur Ausgestaltung, Bewer-
tung und Erhebung planungsbedingter Bo-
denwertsteigerungen, Protokoll Nr. 33
des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen
und Städtebau, 7. Wahlperiode, S. 112 ff.
- Sellmann, Martin Neue bodenrechtliche Vorschriften für die
städtebauliche Sanierung, Rechtsgutachten,
Düsseldorf 1969
- ders. Sozialbindung des Eigentums und Enteig-
nung, Entwicklungstendenzen, NJW 1965,
1689
- Selmer, Peter Steuerinterventionismus und Verfassungs-
recht, Frankfurt/M., 1972
- Spiethoff, Arthur Boden und Wohnung in der Marktwirtschaft,
Bonner staatswissenschaftliche Unter-
suchungen, hrsg. von H. von Beckerath u.
A. Spiethoff, Heft 20, Jena 1934
- Söfker, Wilhelm Fragen der verfassungsrechtlichen Eigen-
tumsgarantie bei der Erhebung von Aus-
gleichsbeträgen für die städtebaulich be-
dingten Wertsteigerungen, DVBl. 1975,
S. 467 ff.
- Soziale Ordnung des
Baubodenrechts hrsg. von Julius Kardinal Döpfner und
Landesbischof Hermann Dietzfelbinger,
Evang. Pressedienst, Dokumentation Nr. 7,
1973
- Spangemacher, Gerd Abgabenordnung, Herne, Berlin 1963
- Stellungnahme zur Haushaltsreform und Stellungnahme zu
dem Entwurf des Gesetzes über Steuerer-
leichterungen bei Änderung der Unterneh-
mensform, Schriftenreihe d. Bundesministers
f. Finanzen, Heft 11, Margarethenhöhe über
Königswinter, 1969
- Theorie und Praxis des
finanzpolitischen Inter-
ventionismus Festschrift für Fritz Neumark zum 70. Geb.,
Tübingen 1970
- Tipke, Klaus RAO, Kommentar, 6. Aufl.,
Kruse, Wilhelm Köln 1965, 1973

Triepel, Heinrich	Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht, 5.Aufl., Tübingen 1931
Troll, Max	Grund und Boden - Politik und Steuern, Veröffentlichungen der Studiengesellschaft zur Neugestaltung des Finanz- und Steuerrechts e.V., Heidelberg 1972
Verfassung Städtebau, Bodenrecht	Rechtswissenschaftliches Gutachten über die Enteignungsentschädigung im Städtebau, Schriftenreihe der Gesellschaft f. Wohnungs- und Siedlungswesen e.V. (GEWOS), Hamburg 1969
Verhandlungen	des 49.Dt.Juristentages, Sitzungsberichte, 1.Teilbd., H-M, München 1972
Vogel, Klaus Walter, Hannfried	Art.105 des Grundgesetzes, in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Hamburg 1950 ff.
Vogel, Klaus	Finanzverfassung und politisches Ermessen, Karlsruhe 1972
Vorschläge für ein soziales Bodenrecht	UiD - Dokumentation 22, 73 hrsg. von der Bundesgeschäftsstelle der CDU
Vorschläge eigentumsrechtlicher Lösungen zur Reform der Bodenordnung	vorgelegt vom Vorstand der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, 1974
Vorschläge zur Neuordnung des Bodenrechts	vorgelegt von der Bodenrechtskommission der CSU unter Vorsitz von Dr. Oskar Schneider vom 4. Juni 1973
Vorschläge zur Ordnung des Baulandmarktes	Gutachten des wissenschaftlichen Beirats für Fragen der Bodenbewertung beim Bundesminister für Wohnungsbau vom 25.9.1958, Schriftenreihe des Bundesministers f.Wohnungsbau, Bd.12, Bonn 1958
Vorschläge zur Reform der Bodenordnung	vorgelegt von der Kommission für Bodenrechtsreform beim Parteivorstand der SPD, Bonn 1972
Voss, Gerhard	Soziales Bodeneigentum und Bodenmarkt, Beiträge, hrsg.vom Institut d.Dt.Wirtschaft, Heft 7, 1973

- Weber, Werner Der Weg zum neuen Enteignungsrecht,
Der Deutsche Staat der Gegenwart, 1935,
S.23
- Der Weg zu einem zeit- hrsg.vom Karl-Bräuer-Institut des Bundes
gemäßen Steuersystem der Steuerzahler e.V., Heft Nr.20 der
Schriftenreihe, Wiesbaden 1971
- Wege zu einer neuen dargestellt am Beispiel München,
Bodenordnung hrsg.von der CSU München, München 1972
- Westermann, Harry Zulässigkeit und Folgen einer Aufspal-
tung des Bodeneigentums in Verfügungs-
und Nutzungseigentum, Schriftenreihe des
Instituts für Kommunalwissenschaften,
hrsg.v.d. Konrad-Adenauer-Stiftung, Bd.3,
Bonn 1974
- Wieacker, Fritz Eigentum und Enteignung, ein Versuch zur
Neufassung der Grundlagen, Der Dt.Staat
der Gegenwart, 1935, S.34
- Wolff, Hans J. Verwaltungsrecht
Bd.3, 2.Aufl., München und Berlin 1966
- Wolff, J. Die Wertsteigerungsabgabe - städtebaulich
betrachtet, Die Wohnungswirtschaft 1955,
144
- Wolff, M. Reichsverfassung und Eigentum, Festgabe
für Wilhelm Kahl, Tübingen, 1923
- Zwischenbericht der interministeriellen Arbeitsgruppe
"Bodenrecht" zur Neuordnung des Boden-
rechts, eingesetzt vom Bayer.Ministerrat
am 31.10.1972, München 1973

MATERIALIEN

- | | |
|---|---|
| Material zur Reform
des Bodenrechts | Hrsg.vom Institut für Kommunalpolitische
Bildung und Forschung der Politischen
Akademie Eichholz der Konrad-Adenauer-
Stiftung für politische Bildung und Stu-
dienforschung e.V., 1968 |
| Raumordnungsbericht 1971
der Bayer.Staatsregierung | hrsg.vom Bayer.Staatsministerium für Landes-
entwicklung und Umweltfragen, Augsburg 1972 |
| Städtebaubericht 1969 | hrsg.vom Bundesminister für Wohnungswesen
und Städtebau,
Bonn 1969 |
| Städtebaubericht 1970 | BT Drs. VI/1497 |
| Städtebaubericht 1975 | hrsg. vom Bundesminister für Raumordnung,
Bauwesen und Städtebau |

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a.F.	alte Fassung
Amtsbl.	Amtsblatt
Anm.	Anmerkung
AO	Reichsabgabenordnung
ArchÖR	Archiv für öffentliches Recht
Art.	Artikel
AusfG.	Ausführungsgesetz
Bay.BS	Bayerische Bereinigte Sammlung
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebs-Berater
BBauBl	Bundesbaublatt
BBauG	Bundesbaugesetz
Bd.	Band
BewG	Bewertungsgesetz
BewRGr	Richtlinien für die Bewertung des Grundvermögens
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofes
BFM	Bundesministerium der Finanzen
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichts- hofes in Zivilsachen
BRDrs.	Bundesratsdrucksache
Brit.milit.Reg.	Britische Militärregierung
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BTDrS.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungs- gerichtes
BverwG	Bundesverwaltungsgericht
BverwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungs- gerichtes
DB	Der Betrieb
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DStR	Deutsches Steuerrecht
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EG/OGV	Entscheidungen des Entschädigungs- gerichtes in der Entscheidungssammlung des Oberverwaltungsgerichtes
Est	Einkommensteuer
EstG	Einkommensteuergesetz
FinArch	Finanzarchiv
FinR	Finanz-Rundschau

Fußn.	Fußnote
GG	Grundgesetz
GrstG	Grundsteuergesetz
GS	Gesetzessammlung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HFR	Höchststrichterliche Finanzrecht- sprechung
HwStR	Handwörterbuch des Steuerrechts
JahrbAkDR	Jahrbuch der Akademie für Deutsches Recht
JuS	Juristische Schulung
KG	Kammergericht
LG	Landgericht
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MittBlRKomPr	Mitteilungsblatt des Reichskommissars für die Preisbildung
NeuGestG	Neugestaltungsgesetz
n.F.	neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NWB	Neue Wirtschaftsbriefe
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
Prot.	Protokoll
Rdn.	Randnummer
RFH	Reichsfinanzhof
RGBI	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichtes in Zivilsachen
RHeimstG	Reichsheimstättengesetz
RKomPr	Reichskommissar für Preisbildung
RSiedlG	Reichssiedlungsgesetz
RStBl.	Reichssteuerverordnungsblatt
RuPrMLliV	Reichs- und Preußisches Ministerial- blatt für die innere Verwaltung
RVBl.	Reichsverwaltungsblatt
Sp.	Spalte
StBFG	Städtebauförderungsgesetz
StuW	Steuer und Wirtschaft
Verh.Verf.NV	Verhandlungen der Verfassungsgebenden Nationalversammlung
VermStG	Vermögensteuergesetz
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VGH	Verwaltungsgerichtshof
Vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VVDStRl	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WertV	Wertermittlungsverordnung
WiR	Wirtschaft und Recht
WRV	Weimarer Reichsverfassung

LEBENS LAUF

Otmar B e r n h a r d , Fritz-Berne-Straße 23, 8000 München 60
geb. am 6. Oktober 1946 in München

Eltern: Josef und Maria Bernhard, geb. Lorenz

Schule: 1953 - 1957 Volksschule in München
 1957 - 1966 Humanistisches Gymnasium
 zuletzt Ludwigs-Gymnasium
 München und Ablegung der
 Reifeprüfung

Wehrdienst: 1966 - 1968 Beamter des Bundesgrenz-
 schutzes

Studium: 1968 - 1972 Studium der Rechte
 an der Ludwigs-Maximilians-
 Universität und Ablegung
 der 1.Jur.Staatsprüfung

Beruf: 1973 - 1976 Rechtsreferendar beim
 Freistaat Bayern
 1975 Ablegung der 2.Jur.Staats-
 prüfung
 seit 1976 Beamter im höheren Verwaltungs-
 dienst beim Freistaat Bayern

München, den 4. Juni 1976

